



Évaluation du Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs

Rapport d'évaluation

Réseau Circum inc. pour le Conseil national de recherches du
Canada

Auteurs : Benoît Gauthier (Réseau Circum inc.),
Jennifer Birch-Jones (Intersol) et Natalie Kishchuk (Évaluation de
programmes – Vers l'avant inc.)

Le 23 septembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	iii
Acronymes.....	iv
Sommaire	v
1 Introduction	1
1.1 Aperçu de l'évaluation	1
1.2 Conception et méthodologie de l'évaluation	2
1.3 Distinction entre les concepts d'accélérateur et d'incubateur.....	2
2 Profil du Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs	4
3 Pertinence du programme.....	8
3.1 Nécessité d'une aide au démarrage de la part des accélérateurs et des incubateurs.....	8
3.2 Nécessité d'un soutien aux accélérateurs et aux incubateurs.....	13
3.3 Harmonisation avec les responsabilités, les priorités et les rôles du gouvernement fédéral.....	16
4 Exécution du programme	19
4.1 Conception du programme	19
4.2 Équilibre entre contrôle et flexibilité	22
5 Gestion du rendement.....	30
5.1 Mesure continue du rendement.....	30
5.2 Évaluation de l'incidence	31
6 Conclusion	34
7 Réponse de la direction	35
ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME	387
ANNEXE B : MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION	40
ANNEXE C : DONNÉES FINANCIÈRES	454
ANNEXE D : DOCUMENTS EXAMINÉS	47

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation tient à remercier sincèrement la direction et le personnel du Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs (PCAI) pour leur soutien et leur contribution à cette évaluation. Elle aimerait également reconnaître la contribution d'autres directions du Conseil national de recherches du Canada, plus particulièrement le personnel du Bureau de la vérification et de l'évaluation et de Gestion du savoir, pour leur savoir et leur expertise. Enfin, l'équipe d'évaluation veut remercier les clients du PCAI et les autres intervenants pour les renseignements et les avis précieux fournis dans le cadre de cette évaluation.

ACRONYMES

A/I	Accélérateur/incubateur
ACS	Analyse comparative entre les sexes
ATC	Accélérateurs technologiques canadiens
ARAC	Agent régional – Accords de contribution
BDC	Banque de développement du Canada
CTI	Conseiller en technologie industrielle
CNRC	Conseil national de recherches du Canada
DP	Demande de propositions
GER	Gestionnaire de l'exploitation régionale
GECR	Groupe d'experts sur le capital de risque
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
PARI	Programme d'aide à la recherche industrielle
PACR	Plan d'action sur le capital de risque
PCAI	Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs
PPT	Politique sur les paiements de transfert
S et C	Subventions et contributions

SOMMAIRE

Description du programme	Données financières												
<p>Le Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs (PCAI) est un programme de contributions non remboursables de cinq ans doté d'un budget de 100 millions de dollars dont l'objectif consiste à établir une masse critique d'incubateurs et d'accélérateurs d'entreprises capables de développer des entreprises novatrices à forte croissance qui représentent des occasions d'investissement de démarrage exceptionnelles.</p> <p>Le PCAI a été mis au point par le ministère des Finances du Canada et est administré par le Conseil national de recherches Canada (CNRC) par l'entremise de son Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI-CNRC). Le programme tire son origine du Plan d'action économique et s'inscrit dans le Plan d'action sur le capital de risque (PACR).</p>	 <table border="1"> <caption>Données financières (Millions de dollars canadiens)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Montant (Millions de dollars canadiens)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>10,6</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>20,6</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>24,4</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>24,2</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>17,1</td> </tr> </tbody> </table>	Année	Montant (Millions de dollars canadiens)	2015	10,6	2016	20,6	2017	24,4	2018	24,2	2019	17,1
Année	Montant (Millions de dollars canadiens)												
2015	10,6												
2016	20,6												
2017	24,4												
2018	24,2												
2019	17,1												
Portée et méthodologie de l'évaluation	Limites												
<p>Cette évaluation porte exclusivement sur les deux premières années du programme, soit les exercices 2014-2015 et 2015-2016. Puisque l'évaluation a eu lieu alors que le programme est encore tout jeune, elle porte essentiellement sur la pertinence et la mise en œuvre du programme. Une évaluation sommative, prévue en 2018-2019, recensera les répercussions du programme.</p>	<p>Force a été de constater que la documentation qui examine avec rigueur l'efficacité des accélérateurs et des incubateurs est rare. Une petite proportion de donnée sur le rendement du programme a été recueillie à ce jour, et l'examen des pratiques de gestion des accords de contribution était limité.</p>												
Résultats attendus du programme	Indicateurs de rendement du programme												
<ul style="list-style-type: none"> Les accélérateurs et les incubateurs (A/I) étendent la portée de leurs programmes et de leurs services Les entreprises en démarrage deviennent attrayantes pour les investisseurs Les entreprises en démarrage ont accès à des ressources pour le soutien à l'innovation, comme de l'expertise et des réseaux Création de richesse au Canada 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Les A/I offrent des programmes et des services supplémentaires</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> <tr> <td>Nombre de fournisseurs d'expertise supplémentaires (mentors)</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> <tr> <td>Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un investissement</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> <tr> <td>Montant moyen de l'investissement reçu par les entreprises en démarrage</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> <tr> <td>Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un soutien</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> <tr> <td>Nombre d'employés au sein des entreprises en démarrage</td> <td>Aucune donnée</td> </tr> </tbody> </table>	Les A/I offrent des programmes et des services supplémentaires	Aucune donnée	Nombre de fournisseurs d'expertise supplémentaires (mentors)	Aucune donnée	Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un investissement	Aucune donnée	Montant moyen de l'investissement reçu par les entreprises en démarrage	Aucune donnée	Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un soutien	Aucune donnée	Nombre d'employés au sein des entreprises en démarrage	Aucune donnée
Les A/I offrent des programmes et des services supplémentaires	Aucune donnée												
Nombre de fournisseurs d'expertise supplémentaires (mentors)	Aucune donnée												
Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un investissement	Aucune donnée												
Montant moyen de l'investissement reçu par les entreprises en démarrage	Aucune donnée												
Nombre d'entreprises en démarrage ayant reçu un soutien	Aucune donnée												
Nombre d'employés au sein des entreprises en démarrage	Aucune donnée												

• Pourcentage des entreprises en démarrage satisfaites du programme et des services	<i>Aucune donnée</i>
• Niveau de satisfaction moyen relativement aux avantages que retirent les entreprises des réseaux d'innovation	<i>Aucune donnée</i>
• Nombre d'emplois supplémentaires créés	<i>Aucune donnée</i>
• Pourcentage des entreprises en démarrage qui ont généré des revenus ou augmenté leurs revenus	<i>Aucune donnée</i>
• Taux de survie des entreprises en démarrage	<i>Aucune donnée</i>

Constatations générales

L'évaluation a permis de constater que le PCAI cadre parfaitement avec les mandats du CNRC et du gouvernement fédéral. Il vient se greffer à d'autres initiatives de soutien à l'innovation, bien qu'il existe un risque réel de chevauchement. Cependant, les données empiriques limitées qui ont été recueillies jusqu'à maintenant sur l'incidence quantitative des A/I sur chaque entreprise et sur l'écosystème de l'innovation en général ne sont pas concluantes.

Le principal problème qui entrave le bon fonctionnement du programme exposé dans ce rapport concerne la difficulté à trouver un juste milieu entre l'application de divers mécanismes de contrôle et l'allègement du fardeau administratif demandé par les bénéficiaires. Si, d'un côté, les bénéficiaires réclament moins de conditions rattachées au programme, les représentants de ce dernier, de l'autre côté, soulignent la nécessité des mécanismes de contrôle si l'on considère que la contribution moyenne du PCAI s'élève à approximativement 6 millions de dollars. L'évaluation a permis de conclure qu'un rajustement au profit d'un processus de traitement des demandes moins strict pourrait entraîner des avantages nets sans pour autant engendrer un risque déraisonnable. Il est également ressorti de l'évaluation que le PARI-CNRC a eu besoin de plus de temps que prévu au départ pour adapter ses systèmes et ses procédés aux besoins du PCAI en raison principalement des différences importantes dans la structure d'exécution des programmes courants du PARI-CNRC comparativement au PCAI. Les données recueillies démontrent que l'adaptation et les améliorations des systèmes d'exécution de programme du PARI-CNRC se poursuivent.

Enfin, l'évaluation révèle que le PARI-CNRC a tardé avant de recueillir des données sur la mesure du rendement pour la première année d'exploitation. Qui pis est, une fois le processus de collecte des données enclenché, les données transmises par les bénéficiaires étaient incomplètes. Pour l'heure, la mesure du rendement pour la deuxième année d'exploitation ne laisse rien présager de bon considérant la réticence des bénéficiaires du programme à partager l'information. Les responsables du PARI-CNRC devraient prendre des mesures pour s'assurer que les bénéficiaires transmettent toutes les données nécessaires à l'évaluation obligatoire de l'incidence du programme.

Recommandation 1

Réponse de la direction

Collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux afin d'optimiser la contribution du PCAI à la stratégie

La recommandation est acceptée. Le PARI-CNRC tirera profit du rôle qu'il joue dans la mise sur pied d'une nouvelle stratégie

d'innovation redéfinie du Canada. Le PARI-CNRC devrait, lors de la conception de programmes futurs, analyser la complémentarité de l'ensemble des programmes de soutien offerts par le gouvernement fédéral pour soutenir le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et les coûts de tout chevauchement réel ou potentiel, et prendre les mesures qui s'imposent à ces égards.

d'innovation fédérale pour chercher des possibilités de complémentarité et recenser les chevauchements potentiels.

Le PARI-CNRC se servira également de son rôle dans diverses initiatives du gouvernement fédéral (p. ex., la Stratégie de croissance pour l'Atlantique) afin de recenser des moyens pour que les leçons tirées de l'exécution du PCAI soient prises en considération dans la conception des programmes futurs ou les services offerts dans le cadre de ceux-ci.

Recommandation 2

Le PARI-CNRC devrait examiner plus en profondeur les pratiques exemplaires relatives aux programmes de contributions afin de rééquilibrer les mécanismes de surveillance financière employés dans le cadre de l'administration des demandes.

Réponse de la direction

La recommandation est acceptée.

Dans la foulée des récents efforts déployés pour simplifier les processus administratifs du PCAI (p. ex., présentation des demandes), le PARI-CNRC poussera plus loin son analyse afin de voir comment d'autres ministères surmontent des difficultés comparables au regard de la responsabilisation dans la gestion des demandes.

Le PARI-CNRC simplifiera également davantage ses pratiques de gestion du risque afin d'alléger le fardeau administratif lié aux demandes qui repose sur les bénéficiaires du PCAI.

Recommandation 3

Le PARI-CNRC devrait étudier des manières de favoriser un apprentissage structuré dans le cadre des accords du PCAI et de mieux soutenir le partage opportun de pratiques exemplaires entre les bénéficiaires et avec le PARI-CNRC.

Réponse de la direction

La recommandation est acceptée.

Le PARI-CNRC s'en remettra au groupe de travail des conseillers en technologie industrielle du PCAI pour favoriser le partage des pratiques exemplaires entre les bénéficiaires du programme.

Le PARI-CNRC vérifiera si les bénéficiaires du PCAI veulent mettre sur pied un forum où ils pourraient discuter des difficultés et des occasions à saisir, partager des pratiques exemplaires et proposer des avenues pour renforcer leurs activités et leurs offres de service aux PME, et demandera leur aide à cet égard.

Recommandation 4	Réponse de la direction
Le PARI-CNRC devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les indicateurs de rendement énoncés dans sa stratégie sur la mesure du rendement sont recueillis auprès de tous les bénéficiaires pour chaque année du programme.	La recommandation est acceptée. Pour les années qui suivent la première année du PCAI en 2014-2015, le PARI-CNRC veillera à ce que tous les bénéficiaires respectent les obligations relatives aux rapports de rendement annuels, notamment en leur réitérant et en leur expliquant les exigences et en prenant les mesures qui s'imposent en cas de non-conformité aux obligations contractuelles.
Recommandation 5	Réponse de la direction
Le Bureau de la vérification et de l'évaluation du CNRC, en collaboration avec le PARI-CNRC et les bénéficiaires du PCAI, devrait commencer dès maintenant à planifier les détails de l'évaluation de l'incidence devant être réalisée pendant la dernière année du programme.	La recommandation est acceptée. Le PARI-CNRC collaborera avec le Bureau de la vérification et de l'évaluation pour mettre au point un plan détaillé afin de déterminer comment l'incidence du programme sera mesurée dans le cadre de l'évaluation à venir du PCAI. Le PARI-CNRC révisera sa stratégie actuelle de mesure du rendement pour s'assurer qu'elle s'harmonise avec le plan détaillé.

1 INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation formative réalisée en 2016 du Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs (PCAI), un programme de contributions de cinq ans lancé en 2014 et doté d'un budget de 100 millions de dollars. Ce programme finance 16 accélérateurs et incubateurs (A/I) par l'entremise d'accords de contribution qui permettent la réalisation de nouvelles activités pour le compte d'entreprises en démarrage ou offrent à ces dernières des niveaux de service accrus.

Après l'aperçu de l'évaluation ci-après, la section 2 du rapport présente un profil du PCAI. Les sections 3, 4 et 5 exposent les conclusions de l'évaluation, classées selon les grandes questions de l'évaluation (pertinence, rendement, utilisation des ressources). La section 6 comprend une brève conclusion tirée à la suite de l'évaluation ainsi que les recommandations connexes, tandis que la section 7 présente la réponse de la direction à ces recommandations et les mesures qui seront prises en guise de suivi à l'évaluation.

1.1 Aperçu de l'évaluation

Cette évaluation porte exclusivement sur les deux premières années d'exploitation du programme, soit les exercices 2014-2015 et 2015-2016. L'évaluation ayant eu lieu alors que le programme est encore tout jeune, elle était essentiellement axée sur la pertinence du type d'intervention et la mise en œuvre du programme. Les répercussions du programme sortaient du cadre de cette évaluation, une évaluation qui analysera les premiers résultats du programme étant prévue pour 2018-2019.

L'évaluation était une condition d'approbation du programme par le Conseil du Trésor, qui exigeait une évaluation à mi-parcours ainsi qu'une évaluation de l'incidence du programme. L'évaluation devait également permettre à la direction du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) du Conseil national de recherches Canada (CNRC) d'obtenir de l'information sur les moyens de consolider l'exécution du programme. Les conclusions découlant des deux évaluations (celle à mi-parcours et l'évaluation de l'incidence) devraient permettre de recueillir de l'information

susceptible de contribuer au renouvellement des modalités du programme et d'éclairer l'élaboration des politiques et la conception de programmes en général à l'avenir.

1.2 Conception et méthodologie de l'évaluation

Les questions de l'évaluation ont été déterminées par le Bureau de la vérification et de l'évaluation du CNRC en collaboration avec les membres de la direction du PCAI. Le modèle d'évaluation répond aux besoins de la direction et satisfait aux exigences de la Politique sur l'évaluation (2009) du Conseil du Trésor. Les questions de l'évaluation sont reproduites à l'annexe B avec un renvoi vers les sections correspondantes du rapport.

Afin d'améliorer la fiabilité et la validité des renseignements et des données recueillies, le modèle d'évaluation utilisait de multiples sources de données probantes et méthodes de recherche complémentaires. Voici les méthodes utilisées dans le cadre de l'évaluation :

- » un examen des données disponibles sur le programme;
- » un examen de la documentation relative au programme;
- » une analyse documentaire sur le rendement des incubateurs et des accélérateurs;
- » un examen des processus de gestion du programme qui comprend six entrevues avec des représentants d'autres ministères et organismes;
- » quarante-cinq entrevues avec des gestionnaires et des employés du programme ainsi qu'avec des bénéficiaires du programme et d'autres intervenants.

L'annexe B offre plus d'information sur la méthodologie employée dans le cadre de l'évaluation.

1.3 Distinction entre les concepts d'accélérateur et d'incubateur

Avant toute chose, il est important de noter que, bien que les modalités et conditions du programme (PCAI, 2013c) fassent la distinction entre les accélérateurs¹ et les incubateurs², ce n'est pas le cas des bénéficiaires du PCAI en soi et de la plupart des

¹ « Les accélérateurs sont en général des organisations à but lucratif exploitées par des investisseurs de capital de risque afin de générer un rendement sur les investissements réalisés dans les entreprises clientes. Les accélérateurs fournissent une gamme de services aux entreprises en début de croissance, notamment un soutien financier, des conseils en affaires, de l'espace de bureau et de développement et des services complémentaires offerts par des organisations partenaires. »

² « Les incubateurs sont en général des organisations à but non lucratif qui offrent des services analogues à ceux des accélérateurs, mais qui ont tendance à donner plus de temps aux entreprises participantes, ainsi qu'un éventail plus large de services sur le plan des locaux et du mentorat. Les incubateurs sont souvent commandités par des universités, des collèges et des sociétés de développement économique. »

membres du personnel du PARI-CNRC. Dans les faits, si l'on en croit le profil d'activité, tous les bénéficiaires, sauf un, du PCAI ont agi en qualité d'incubateur au lieu d'accélérateur. Dans le présent rapport, la distinction est faite uniquement lorsqu'il est pertinent de le faire.

2 PROFIL DU PROGRAMME CANADIEN DES ACCÉLÉRATEURS ET DES INCUBATEURS

Le PCAI est une initiative qui s'inscrit dans le Plan d'action sur le capital de risque³ (PACR) du gouvernement du Canada qui prévoit le versement d'un financement de 100 millions de dollars⁴ sur une période de cinq ans (de 2014 à 2019) afin d'aider les incubateurs et les accélérateurs canadiens à étendre leurs services aux petites et moyennes entreprises (PCAI, 2015a). Le programme verse des contributions non remboursables afin d'établir une masse critique d'incubateurs et d'accélérateurs d'entreprises capables de développer des entreprises novatrices à forte croissance qui représentent des occasions d'investissement de démarrage exceptionnelles (PCAI, 2013a).

Le PCAI a été mis sur pied par le ministère des Finances du Canada, et le PARI-CNRC a été choisi pour assurer son exécution en raison de l'efficacité avec laquelle il distribue des contributions à différentes organisations, notamment à des accélérateurs et à des incubateurs qui soutiennent l'innovation, et met à profit ses relations avec certains d'entre eux.

Objectifs

L'objectif du PCAI consiste à établir une masse critique d'incubateurs et d'accélérateurs d'entreprises capables de développer des PME novatrices à forte croissance qui représentent des occasions d'investissement de démarrage exceptionnelles grâce à des services d'aide à l'innovation au Canada (PCAI, 2013a). Le modèle logique du programme est présenté à l'annexe A.

³ Selon le budget de 2013 (ministère des Finances du Canada, 2013, page 206), le PACR était appuyé par quatre mesures : (1) 60 millions de dollars sur cinq ans pour aider les incubateurs et accélérateurs d'entreprises exceptionnels et à fort potentiel à élargir les services qu'ils offrent aux entrepreneurs; (2) 100 millions de dollars qui, par l'entremise de la Banque de développement du Canada, pourront être investis dans des entreprises issues d'accélérateurs; (3) Promouvoir une culture de l'entrepreneuriat au Canada grâce à de nouveaux Prix Entrepreneurship; et (4) 18 millions de dollars sur deux ans à la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs pour aider ces derniers à faire prospérer leur entreprise.

⁴ Le PCAI a été annoncé pour la première fois dans le budget de 2013 (ministère des Finances du Canada, 2013). Son budget initial de 60 millions de dollars a été augmenté à 100 millions de dollars en 2014.

Processus de sélection

Les bénéficiaires du PCAI ont été sélectionnés au moyen d'une demande de propositions (DP) unique lancée le 23 septembre 2013 et ayant pris fin le 30 octobre 2013. Quelque 100 propositions ont été reçues et chacune d'elles a fait l'objet d'une première évaluation par le PARI-CNRC selon des critères d'admissibilité et de sélection précis (PCAI, 2013a). Les propositions qui satisfaisaient aux critères du programme étaient ensuite présentées aux fins d'évaluation et de recommandation au Groupe d'experts sur le capital de risque (GECR) indépendant, composé de cinq membres possédant de l'expérience dans les secteurs de la catégorie du capital de risque, des affaires et des finances et ayant été choisis par le ministère des Finances du Canada. Les bénéficiaires ayant été retenus par le GECR ont été annoncés à la fin du mois de juin 2014 (Thomas, 2014)⁵.

Bénéficiaires du PCAI

Les bénéficiaires admissibles étaient classés dans l'une des deux catégories suivantes : les accélérateurs ou les incubateurs d'entreprises exceptionnels⁶ ou à fort potentiel⁷ (PCAI, 2013c). Au bout du compte, seuls des bénéficiaires « exceptionnels » ont été sélectionnés. D'après la DP, les bénéficiaires devaient être orientés vers le marché et dirigés par le secteur privé et contribuer à un système de capital de risque durable. Seize A/I (entités individuelles ou partenariats) ont été sélectionnés par le GECR afin de recevoir un financement dans le cadre du PCAI.

Accords de contribution

Les accords de contribution sont des documents contractuels liant le PARI-CNRC et les bénéficiaires du PCAI qui énoncent les modalités, conditions et obligations importantes dans le cadre desquelles le PARI-CNRC versera des paiements de contribution au bénéficiaire. Les obligations comprennent la nécessité de transmettre des données importantes sur le rendement chaque année.

Le processus qui devait déboucher sur les 16 accords de contribution a été amorcé avec une vérification préalable des organisations sélectionnées par le PARI-CNRC. Puis, des accords

⁵ Un seizième bénéficiaire a été annoncé par la suite.

⁶ Un accélérateur ou un incubateur « exceptionnel » possède toutes les caractéristiques énoncées dans les critères de sélection de l'organisation (section 2 de la rubrique sur les renseignements exigés), notamment des réussites attestées et une aptitude à contribuer à l'essor d'entreprises en démarrage novatrices.

⁷ Un accélérateur ou un incubateur « à fort potentiel » possède des caractéristiques comparables à celles d'un accélérateur ou d'un incubateur exceptionnel, mais se trouve à un stade de développement moins avancé et possède par le fait même moins d'expérience dans l'aide aux entreprises et aux entrepreneurs.

de contribution ont été négociés entre les bénéficiaires du PCAI et les bureaux régionaux du PARI-CNRC sur la base de la proposition originale de chaque demandeur, du cadre imposé par la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et de la Politique sur les paiements de transfert. Tous les bénéficiaires du PCAI doivent démontrer qu'ils reçoivent des fonds de contrepartie d'autres sources équivalant à ceux du programme selon un ratio minimal de 1 : 1 pendant la durée du financement versé sous forme de contribution.

Tous les accords de contribution ont pris effet entre le 1^{er} juin 2014 et le 1^{er} septembre 2014 à l'exception d'un seul, qui a été signé au début de 2016. Tous les accords ont été signés après la date d'entrée en vigueur — soit de 14 à 218 jours plus tard —, mais aucun paiement n'a été versé avant la signature de l'accord de contribution par les deux parties.

Coûts admissibles

Les coûts admissibles sont les dépenses engagées par les bénéficiaires pouvant être remboursées en vertu de l'accord de contribution de chaque A/I. La définition négociée de « coûts admissibles » et le protocole de traitement employé pour approuver ou rejeter les demandes de remboursement qui en a découlé se sont révélés être, en fin de compte, des éléments centraux de cette évaluation. Les bénéficiaires se sont plaints de la complexité du processus ainsi que du fardeau administratif qu'il représente, tandis que les représentants du programme ont indiqué que ces processus étaient indispensables pour exercer une surveillance adéquate.

Les contributions non remboursables du PCAI devaient à l'origine servir à financer des activités supplémentaires, comme une augmentation de la production des entreprises grâce à l'intervention des accélérateurs et des incubateurs; une gamme, une offre et une qualité accrues des services; ou des réseaux d'entrepreneurs plus solides.

Les coûts admissibles pour la réalisation de ces activités sont précisés dans chaque accord de contribution et comprennent ce qui suit (PCAI, 2013a) :

- » les coûts salariaux;
- » les frais généraux;
- » les honoraires professionnels;
- » les honoraires de l'entrepreneur;
- » les frais de déplacement et de subsistance;
- » les dépenses de fonctionnement et d'entretien.

Les coûts non admissibles comprennent les dépenses d'immobilisations, notamment l'achat d'un terrain, la tenure à bail afférente à un terrain, ou le paiement de l'impôt foncier.

En vertu des modalités du PCAI, le versement de paiements de contribution dépend des demandes reçues pour (a) la réalisation d'attentes ou d'étapes en matière de rendement prédéterminées — dont une description doit être fournie; ou (b) le remboursement des dépenses admissibles. Les versements sont effectués par le PARI-CNRC en grande partie lors de l'atteinte d'étapes prédéterminées, bien que des paiements anticipés correspondant aux besoins en trésorerie du bénéficiaire soient versés lorsque les circonstances le justifient.

Dépenses et engagements en date d'avril 2016

L'annexe C présente en détail les montants dépensés et engagés à ce jour par le programme relativement à chacun des 16 accords de contribution.

Bien que la documentation relative au programme fasse état d'un montant de 1,5 million de dollars sur cinq ans affecté pour la gestion du programme, nous avons appris lors d'entrevues avec des intervenants clés que ce montant a servi à financer des activités du personnel du PARI-CNRC dans les bureaux régionaux et à l'administration centrale qui avait été mobilisé pour administrer le PCAI dans les premières phases de développement du programme. L'équipe d'évaluation disposait de renseignements insuffisants pour pousser plus loin l'analyse sur ce point.

3 PERTINENCE DU PROGRAMME

La pertinence du PCAI est analysée sous trois angles : la nécessité d'une aide au démarrage de la part des A/I; la nécessité d'un soutien aux A/I; et l'harmonisation avec les responsabilités, les priorités et les rôles du gouvernement fédéral.

3.1 Nécessité d'une aide au démarrage de la part des accélérateurs et des incubateurs

Conclusion 1 : Les gouvernements fédéral et provinciaux portent un intérêt croissant aux A/I comme mécanisme pour soutenir l'innovation. Il convient toutefois de noter que les données empiriques attestant leur efficacité ne sont pas concluantes.

Toutes les personnes rencontrées en entrevue convenaient que le financement versé par le gouvernement fédéral est important pour appuyer le développement des petites et moyennes entreprises grâce à des services qui stimulent les idées entrepreneuriales à un niveau où elles peuvent se concrétiser en une entreprise potentielle et qui font croître les entreprises émergentes à un niveau de développement susceptible de les mener vers la viabilité commerciale⁸. Diverses déclarations du gouvernement viennent confirmer cet état de fait, par exemple le budget de 2013 (ministère des Finances du Canada, 2013, p. 223), où il est souligné que le Canada doit « soutenir les jeunes entreprises très prometteuses et veiller à ce qu'elles puissent prospérer et se transformer en entreprises compétitives à l'échelle mondiale, car ces entreprises sont le moteur de la création d'emplois, de l'innovation et de la croissance économique ».

Des intervenants rencontrés en entrevue ont mentionné que c'est ce contexte qui incite les différents ordres de gouvernement à investir sans cesse davantage dans les A/I comme un outil au service de l'innovation et du développement économique. Ces intervenants ont ajouté que les gouvernements sont plus disposés que le secteur privé à mettre la main sur un plus grand nombre d'entreprises en démarrage présentant un risque élevé afin de les encourager, à écarter les perspectives peu prometteuses et à collaborer avec des entreprises déterminées à établir des assises solides en affaires. Si des intervenants clés ayant participé à la présente évaluation se disaient en faveur des A/I comme moyen de soutenir l'innovation, ils affirmaient cependant que seule une

⁸ Les intervenants clés ont été sélectionnés en fonction de leur association avec le PCAI ou d'autres accélérateurs ou initiatives. Compte tenu de la nature formative de cette évaluation, aucune tentative n'a été faite pour inclure des avis dissidents.

fraction des entreprises soutenues par ce mécanisme connaîtrait du succès.

L'analyse documentaire a révélé que la majorité des publications sur les A/I ne porte que sur les quelques entreprises ayant connu le plus de succès. Des intervenants rencontrés ont également cité quelques cas où l'incubation d'entreprises canadiennes a mené à des résultats fructueux, notamment à un accès aux prochains niveaux de capitaux.

Afin d'évaluer l'efficacité des A/I à augmenter l'accès à des capitaux, l'analyse documentaire a également porté sur quelques études contrôlées qui comparaient les résultats d'entreprises non incubées à ceux d'entreprises comparables incubées et procédaient à un suivi des entreprises incubées au fil du temps. Les conclusions issues de l'analyse documentaire relativement aux répercussions des A/I sur le succès des PME donnent à entendre que (a) les entreprises ayant remporté le plus de succès sont des cas particuliers qui ressortent d'un ensemble de cas tous plus différents les uns que les autres où l'échec est plus répandu que le succès et que (b) les répercussions sont amplifiées dans les cas des A/I ayant recours à des pratiques exemplaires.

3.1.1 Données sur le succès des PME soutenues par un incubateur ou un accélérateur

Répercussions des A/I sur l'accès au capital : Les études démontrent que les A/I ne sont pas un outil très efficace pour aider les entreprises incubées à avoir accès à des capitaux (Al-Mubarak et Busler, 2010; M'Chirgui, 2012). Le lien entre l'accès au capital, la performance financière et la survie de l'entreprise semble être complexe, d'autant plus que certaines études englobent les acquisitions aux fins de survie et d'autres non. Au Canada, l'accès à un financement complémentaire varie considérablement selon les secteurs, les régions et les stades de développement (Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance [DEEP], 2015a), et c'est au Canada que le capital de risque accessible aux entreprises en démarrage est le plus difficile à obtenir (DEEP, 2015a). La structure des A/I a une incidence sur les résultats à la portée des PME; les organisations soutenues par du capital de risque se concentrent presque exclusivement sur le financement complémentaire, tandis que les autres, notamment les organisations soutenues par des fonds publics, se concentrent de façon plus générale sur le développement d'entreprises durables (survie et croissance) [DEEP, 2015a].

Indicateurs de succès : Tout d'abord, l'évaluation a révélé que si l'objectif du PCAI consiste notamment à accroître l'accès des PME au capital, les études publiées tendent à porter exclusivement sur trois autres indicateurs de succès des PME, soit les taux d'entreprises graduées, la croissance sur le plan de la taille de l'entreprise et des revenus, et les taux de survie après l'incubation. Dans la documentation publiée sur le sujet, « l'accès au capital » ne semble pas être considéré comme l'indicateur immédiat le plus utile pour évaluer le succès de l'entreprise incubée. En guise d'exemple, Statistique Canada, dans une étude réalisée en 2005 sur des incubateurs d'entreprises, a utilisé une gamme d'indicateurs pour évaluer le succès, notamment la croissance (emplois créés; revenus générés; obtention d'un crédit d'impôt en R et D), les taux de survie après l'incubation (entreprise toujours en activité, achetée ou fusionnée et fermée), et les revenus générés (Joseph et autres, 2006, p. 15; Bergek et Norrman, 2008). Les données recueillies lors des entrevues avec des intervenants clés ont révélé que les parties intéressées du PCAI anticipent un large éventail de résultats pour les PME prenant part au programme, mais qu'il y a consensus seulement en ce qui a trait à la survie et à la croissance sur le plan des emplois, l'accès au capital n'étant pas pris en ligne de compte.

Répercussions des A/I sur la viabilité — taux d'entreprises graduées : Seule une petite portion des entreprises incubées arrive à voler de leurs propres ailes dans le délai prévu de trois à cinq ans (Amezcuca, 2012). Les A/I appliquant des critères de sélection plus stricts à l'égard des PME qu'elles acceptent d'aider affichent des taux de graduation plus élevés (Lewis et autres, 2011; Amezcuca, 2012) et produisent des PME plus susceptibles de survivre et de croître (Phan et autres, 2005).

Répercussions des A/I sur la viabilité — taux de survie après l'incubation : Les données recueillies pour mesurer le taux de survie des entreprises incubées sont limitées, reposent sur des mesures contradictoires et sont souvent biaisées par l'attrition (Dempwolf, 2014; Schwartz, 2009, p. 407). Les taux de survie après l'incubation rapportés varient d'un extrême à l'autre, passant de 15 % à plus de 90 % (Schwartz, 2009). Deux études contrôlées ont révélé que les taux d'échec sont supérieurs chez les entreprises incubées comparativement à des entreprises comparables non incubées (Amezcuca, 2012; Dalziel, 2012). La période de trois ans qui suit immédiatement la graduation est névralgique (Schwartz, 2009). La plupart (90 %) des entreprises n'ayant pas survécu à cette étape ont cessé leurs activités (liquidation ou faillite) au lieu d'être rachetées (Schwartz, 2009);

Brander et autres, 2008)⁹. Les chances de survie sont plus élevées chez les entreprises ayant généré des emplois et des ventes pendant la période d'incubation (Schwartz, 2009). Certaines études autorisent à penser que l'une des répercussions des A/I est de retarder l'échec inévitable (Schwartz, 2009, p. 407), tandis que d'autres donnent plutôt à entendre que les entrepreneurs incubés apprennent à jeter la serviette plus rapidement en cas d'échec probable pour se rabattre sur des projets d'entreprise plus prometteurs (Amezcuca, 2012; Culp, 1997; DEEP, 2015b; Herman et Williams, 2013).

Répercussions des accélérateurs et des incubateurs sur la croissance des PME : Les A/I semblent avoir une plus grande incidence sur la création d'emplois et l'augmentation des ventes au sein des entreprises incubées que sur leur capacité à être autonomes (Dettwiler, 2006; Amezcua, 2012), quoique cette incidence soit restreinte (Amezcuca, 2012) ou peu concluante (Dalziel, 2012) et pourrait ne pas justifier les coûts inhérents aux incubateurs (Amezcuca, 2012). Les données canadiennes révèlent également que les différents types de croissance des PME suivent un schéma qui leur est propre : les revenus augmentent plus rapidement que la marge bénéficiaire et le nombre d'employés, dans cet ordre (Banque de développement du Canada [BDC], 2015).

Répercussions régionales des A/I : Les études des répercussions des A/I sur les économies régionales donnent lieu à des constats partagés. Certains soutiennent que leurs répercussions sont négligeables ou carrément négatives (Amezcuca, 2012), tandis que d'autres décèlent divers effets positifs sur l'environnement commercial dans son ensemble qui vont plus loin que les PME soutenues par des incubateurs ou des accélérateurs (DEEP, 2015b; Dee et autres, 2011; Fehder et Hochberg, 2014). La diversification des sources de financement et le rôle accru des accélérateurs pourraient représenter plus d'avantages potentiels pour les écosystèmes régionaux périphériques (Conférence de Québec, 2014).

⁹ Il pourrait être important de noter qu'il est préférable, par souci de concurrence et d'une économie plus « entrepreneuriale », qu'une entreprise émette un PAPE (demeure en activité et resserre la concurrence sur le marché) plutôt qu'elle soit rachetée (réduit la concurrence).

3.1.2 Pratiques exemplaires des accélérateurs et des incubateurs propices au succès des PME

Les pratiques employées par les A/I qui génèrent, données empiriques à l'appui, de meilleurs résultats pour les PME participantes (particulièrement sur le plan de la survie et de la croissance) sont les suivantes :

- » un processus de sélection des entreprises rigoureux qui repose sur un ensemble équilibré d'indicateurs (Lewis et autres, 2011; M'Chirgui, 2012; Dee et autres, 2011);
- » la prestation de services proactifs, notamment une intervention précoce en cas de crise et des activités obligatoires structurées pour les entreprises participantes, par opposition à une approche reposant sur le « laisser-faire » (Dettwiler et autres, 2006; Dee et autres, 2011);
- » une attention particulière accordée aux aptitudes et aux connaissances en affaires et en gestion de projet des entreprises incubées, par opposition aux aptitudes liées aux technologies ou aux produits (Dee et autres, 2011; Dempwolf et autres, 2014; M'Chirgui, 2012; Lewis et autres, 2011);
- » l'adaptation des services offerts tout au long du processus et de la période d'incubation (Dee et autres, 2011; Mian, 1997);
- » un accès des entreprises incubées aux réseaux, une médiation active en leur nom et la mise en évidence de celles-ci auprès des intervenants de ces réseaux, qui comprennent les entreprises partageant les locaux, des consultants qualifiés et des fournisseurs de services professionnels (p. ex. des services juridiques), des représentants gouvernementaux, des banquiers et des bailleurs de capital de risque (Lewis et autres, 2011; Dee et autres, 2011; Hackett et Dilts, 2004b; M'Chirgui, 2012; Culp, 1997);
- » la désignation d'une équipe de gestion ou de gouvernance ou d'un conseil consultatif possédant une expérience entrepreneuriale au service des entreprises incubées, ou la prestation d'un soutien à ces dernières pour mettre une telle équipe ou un tel conseil sur pied (Lewis et autres, 2011; Al-Mubarak et Busler, 2010);
- » l'offre d'une expertise et d'un soutien afin de produire des licences de propriété intellectuelle solides et d'assurer une bonne gestion de celles-ci (Lewis et autres, 2011; Rothaermel et Thursby, 2005);
- » la collecte de données relatives aux résultats des clients, notamment un suivi à long terme des entreprises incubées à l'aide d'indicateurs adaptés à leur stade de maturité, et l'utilisation de ces données pour apporter des modifications aux pratiques (Lewis et autres, 2011; Vanderstraeten et autres, 2011);

- » pour les accélérateurs : une attention aux trois marchés de clients : les entreprises soutenues par les accélérateurs, d'autres entreprises cherchant à croître par l'acquisition d'une entreprise ayant été soutenue par un accélérateur, et les bailleurs de capital de risque et autres investisseurs (Dempwolf, 2014).

Dans la mesure où les bénéficiaires du PCAI adoptent des pratiques exemplaires reconnues, il se peut qu'ils fassent augmenter la probabilité de succès de certaines des PME participantes par rapport à ce qu'il serait advenu de ces entreprises en l'absence du soutien offert par l'entremise du PCAI.

3.2 Nécessité d'un soutien aux accélérateurs et aux incubateurs

3.2.1 Accélérateurs, incubateurs et autres mécanismes à l'échelle régionale

Conclusion 2 : Les données publiées sont limitées, mais laissent entrevoir que le mécanisme des A/I peut venir se greffer à d'autres mécanismes régionaux visant à augmenter l'accès des PME aux capitaux.

Partout au Canada et dans le monde, il existe une vaste gamme de mécanismes de soutien mis au service de la croissance des PME. Nous n'avons pu trouver aucune étude qui porte précisément sur les mécanismes de complémentarité entre différents ensembles ou différentes gammes de programmes de développement économique, bien que certains auteurs aient constaté que les études commencent à examiner les liens entre les A/I et le déploiement d'autres efforts de développement économique, comme les associations de développement des entreprises (Amezcuca et Noble, 2012). Les A/I qui facilitent l'accès aux organismes et aux agents de développement économique peuvent se targuer d'aider des entreprises clientes connaissant plus du succès, en partie parce que d'autres composants des systèmes régionaux, notamment les représentants des gouvernements locaux, peuvent jouer un rôle pour ce qui est d'informer les sources de financement, au nombre desquelles les bailleurs de capitaux de risque, au sujet des A/I (Lewis et autres, 2011). L'intégration des A/I à des systèmes régionaux bien ancrés et comportant plusieurs mécanismes de soutien, y compris un soutien de la part des autorités locales, est propice à la réussite de leurs PME clientes (M'Chirgui, 2012).

3.2.2 PCAI et autres programmes

Conclusion 3 : Le PCAI est généralement perçu comme un mécanisme qui vient se greffer à d'autres initiatives en matière d'innovation et de développement économique et qui offre des services uniques et complémentaires. Cela dit, il existe un risque de chevauchement et de double emploi accidentels avec des programmes gouvernementaux comparables venant en aide aux PME et, plus particulièrement, avec des organismes de développement économique régionaux du gouvernement fédéral.

Il n'existe pas de liste complète répertoriant tous les programmes gouvernementaux en matière d'innovation et de développement économique, même à l'échelon fédéral. C'est pourquoi il est difficile d'évaluer avec précision la complémentarité ou le chevauchement des efforts et la position du PCAI dans le portrait complet des programmes¹⁰. Qui pis est, les intervenants clés ayant des intérêts dans les résultats du PCAI semblent entretenir des notions sous-jacentes différentes quant à l'objet du programme. Alors que certains estiment que son rôle consiste à soutenir le développement des PME en offrant des services complets à un nombre restreint d'entreprises hautement prometteuses triées sur le volet, d'autres parlent plutôt d'attirer le plus d'idées nouvelles possible et de fournir des services le plus tôt possible dans le processus de démarrage des entreprises. Un autre point de vue est que le PCAI devrait venir compléter la gamme régionale ou locale de services de développement économique. Dans une certaine mesure, les avis des personnes rencontrées en entrevue sur le degré de complémentarité et de chevauchement du PCAI avec des programmes déjà en place étaient somme toute dictés par leurs points de vue sur le rôle que le programme devrait avoir.

À même l'écosystème d'innovation en effervescence cependant, les intervenants clés semblent être d'avis que le PCAI doit privilégier les entreprises en démarrage qui terminent la phase d'incubation de leur développement, mais qui ont entrepris les phases d'accélération pendant la période où elles ont reçu un soutien. Le financement du PCAI devait servir précisément à étendre graduellement (c.-à-d. de nouveaux secteurs, de

¹⁰ Voici quelques exemples à l'échelon fédéral : Industrie Canada (programme non précisé); *Cultivons l'avenir 2*, un programme unissant les efforts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada; Développement économique Canada pour les régions du Québec, Agence de promotion économique du Canada atlantique; Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario; Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor); Diversification de l'économie de l'Ouest Canada; Centres d'excellence en commercialisation et en recherches financés par les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines. Voici quelques exemples à l'échelon provincial : ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation du Québec; Incubateurs d'entreprises reliés au campus des Centres d'excellence de l'Ontario; BC Innovation Council; ministère de la Recherche et de l'innovation de l'Ontario; Centres d'innovation régionaux; Jeunes entrepreneurs de MITACs.

nouvelles régions et de nouveaux partenariats) les services d'accélération et d'incubation déjà offerts. Les bénéficiaires du PCAI et les partenaires rencontrés ont indiqué qu'il s'agissait du créneau que devait exploiter le programme.

L'aspect du PCAI qui le distingue des autres programmes de soutien aux A/I et qui est le plus apprécié des intervenants clés est l'ampleur du financement versé (les montants sont plus élevés que ceux prévus dans le cadre d'initiatives et de projets ponctuels) et la période plus longue sur laquelle il s'échelonne (sur cinq ans par opposition à un financement annuel ou forfaitaire).

Conformément à ce qui ressort de la documentation publiée, un constat se dégage des réponses données par les intervenants clés, soit que les combinaisons particulières de mécanismes de soutien sont largement tributaires du secteur et du contexte d'activité régional¹¹ et que ces combinaisons devaient, selon l'avis des personnes rencontrées, cadrer avec les atouts et les forces de la région.

La complémentarité est une préoccupation qui a été soulevée par les bénéficiaires et d'autres organisations offrant un soutien aux PME, puisqu'il existe divers programmes fédéraux qui appuient eux aussi l'innovation et le développement des entreprises et, plus particulièrement, les organismes de développement économique régionaux fédéraux¹². Les personnes rencontrées avaient constaté la coordination quasi inexistante entre le PCAI et ses homologues fédéraux régionaux aux étapes de sa conception et de la sélection des bénéficiaires, bien qu'une telle coordination n'était pas prévue dans le mandat du PARI-CNRC concernant le PCAI. Cette absence de coordination vient s'ajouter à la complexité des systèmes que doivent naviguer les entrepreneurs et peut expliquer en partie les occasions manquées de créer des synergies. Une autre préoccupation précise a été citée, soit le risque de chevauchement avec l'Initiative des accélérateurs technologiques canadiens (ATC) d'Affaires mondiales Canada.

Lorsqu'on cherche à en savoir davantage au sujet des synergies qu'ils auraient pu observer entre le PCAI et d'autres mécanismes de soutien au développement des PME, les répondants avaient

¹¹ Par exemple, dans le secteur des TI où le développement peut se produire en l'espace d'un instant, il pourrait être utile pour les entreprises en démarrage de suivre une forme de camp d'entraînement sur le modèle des incubateurs et des accélérateurs qui serait rapidement suivi d'un financement devant servir à la production et à la mise en marché. Dans les secteurs où les cycles technologiques sont plus longs, comme le secteur de l'aérospatiale ou le secteur pharmaceutique, les services offerts en concertation avec les parcs de recherche universitaire et d'autres formes de soutien en recherche industrielle, par exemple des projets d'expérimentation ou des projets pilotes, pourraient être une avenue plus efficace.

¹² Agence de promotion économique du Canada atlantique; Développement économique Canada pour les régions du Québec; Agence canadienne de développement économique du Nord; Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario; FedNor; Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

tendance à mentionner les sources de financement provenant d'autres initiatives régionales en matière d'innovation et de développement économique lancées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et à expliquer en quoi elles divergent du PCAI, tout en parvenant à travailler toutes ensemble. Les bénéficiaires du PCAI sont des entrepreneurs aguerris parfaitement en mesure de mettre sur pied leurs projets d'affaires en faisant appel à de nombreuses sources de financement. Dans ce contexte, le PCAI constitue un élément de la fondation plus important et plus stable, mais il n'est qu'un élément parmi tant d'autres.

Par ailleurs, différents types de synergies parmi les bénéficiaires ont été relevés. Dans un cas, le bénéficiaire a déclaré que l'obtention d'un financement du PCAI lui permettait d'obtenir plus facilement du financement auprès d'autres sources¹³. Un autre bénéficiaire a fait remarquer que le financement obtenu du PCAI était à l'origine de la relation d'affaires qu'il avait établie avec un partenaire international et qui pourrait mener à un investissement dans un parc scientifique canadien.

RECOMMANDATION 1 : Collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux afin d'optimiser la contribution du PCAI à la stratégie d'innovation redéfinie du Canada. Le PARI-CNRC devrait, lors de la conception de programmes futurs, analyser la complémentarité de l'ensemble des programmes de soutien offerts par le gouvernement fédéral pour soutenir le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et les coûts de tout chevauchement réel ou potentiel, et prendre les mesures qui s'imposent à ces égards.

3.3 Harmonisation avec les responsabilités, les priorités et les rôles du gouvernement fédéral

Conclusion 4 : Bien que l'amélioration du système de capital de risque du Canada représentait une priorité du gouvernement lors de la mise sur pied du PCAI, il est difficile de distinguer le lien entre celui-ci et le Plan d'action sur le capital de risque (PACR), en partie parce que le PACR n'est pas un programme structuré et ne s'accompagne d'aucune documentation.

¹³ Cet état de fait semble toutefois être plus attribuable au montant important du financement à long terme et à la crédibilité associée à ce financement plutôt qu'aux demandes du PCAI à proprement parler — autrement dit, tout montant de cet ordre provenant d'une autre source aurait le même effet sur l'aptitude à obtenir des fonds.

Selon le budget de 2013 (ministère des Finances du Canada, 2013, p. 206), le PACR était appuyé par quatre mesures :

- » 60 millions de dollars sur cinq ans pour aider les incubateurs et accélérateurs d'entreprises exceptionnels et à fort potentiel à élargir les services qu'ils offrent aux entrepreneurs, c.-à-d. le PCAI;
- » 100 millions de dollars qui, par l'entremise de la Banque de développement du Canada, pourront être investis dans des entreprises issues d'accélérateurs;
- » promouvoir une culture de l'entrepreneuriat au Canada grâce à de nouveaux Prix Entrepreneurship;
- » 18 millions de dollars sur deux ans à la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs pour aider ces derniers à faire prospérer leur entreprise.

Selon d'autres sources, un autre objectif du PACR consistait à établir quatre grands fonds dirigés par le secteur privé, en partenariat avec des investisseurs institutionnels, des entreprises d'investissement et les provinces intéressées ainsi que des ressources additionnelles pour continuer à développer un système de capital de risque robuste et une solide culture d'entrepreneuriat au Canada¹⁴.

Si l'on fait abstraction de cette information, tout indique que le PACR n'est pas un programme structuré et n'est assorti d'aucun des documents habituels¹⁵. En effet, il a été impossible de trouver ne serait-ce qu'un document expliquant le modèle logique devant permettre d'atteindre les objectifs à la base des composants du PACR et, dans le cadre de ceux-ci, le rôle du PCAI. Nous n'avons donc pu établir avec précision le lien entre le PCAI et le PACR et la manière dont ils interagissent. Le personnel du PARI-CNRC que nous avons rencontré n'a fait aucune mention du PACR comme source d'orientation pour le PCAI. Les données recueillies lors des entrevues ont également laissé entendre que les tentatives visant à mettre au point un cadre regroupant des résultats communs pour le PCAI et un autre composant du PACR, l'Initiative des ATC¹⁶, avaient été abandonnées en cours de route.

La description du PACR donnée dans le budget de 2013 incite à déduire que le PCAI devait soutenir les PME jusqu'à un niveau où elles deviendraient attrayantes pour les investisseurs de capital de risque, tout en augmentant l'accès aux sources de financement en capital de risque. Or, ni les accords de contribution ni les

¹⁴ Site qui n'est plus accessible : <http://actionplan.gc.ca/en/initiative/venture-capital-action-plan>

¹⁵ Communication de la personne-ressource du PCAI au ministère des Finances du Canada datée du 27 avril 2016 : « Il n'y a pas de document consolidé sur les différentes composantes du VCAP qui ne soit pas une confidence au cabinet. »

¹⁶ <http://delegatescommerciaux.gc.ca/world-monde/cta-atc.aspx?lang=fra>

entrevues avec les bénéficiaires ne font état d'une attente claire envers les bénéficiaires du PCAI, soit de produire des PME suffisamment attrayantes aux yeux de la BDC ou d'autres sources de capitaux une fois la phase d'incubation ou d'accélération terminée.

4 EXÉCUTION DU PROGRAMME

4.1 Conception du programme

Conclusion 5 : La structure de programme du PCAI a été mise au point par le ministère des Finances du Canada et a façonné le modèle subséquent du programme. Pendant les premières années du programme, le PARI-CNRC a dû adapter ses outils et ses processus pour répondre aux besoins générés par ce nouveau programme.

D'après des intervenants clés, les paramètres fondamentaux du PCAI ont été déterminés par le ministère des Finances du Canada. Ces paramètres initiaux comprennent les aspects suivants du programme :

- » le PCAI est un programme de contributions et non un programme de subventions;
- » les bénéficiaires du PCAI doivent recevoir des fonds de contrepartie d'autres sources équivalant à ceux du programme selon un ratio minimal de 1 : 1;
- » les fonds de contrepartie peuvent comprendre des contributions en nature;
- » l'utilisation d'un processus de demande de propositions dans le cadre duquel les bénéficiaires potentiels définissent leur projet sans l'intervention du PARI-CNRC, alors que le PARI-CNRC est utilisé pour collaborer à la mise sur pied des projets avec les demandeurs;
- » les bénéficiaires sont sélectionnés par le GEGR, un groupe d'experts choisis par le ministère des Finances du Canada; le GEGR est également responsable de fixer le montant initial de la contribution que versera le PCAI à chaque bénéficiaire.

Le PARI-CNRC offre depuis longtemps des programmes de soutien à l'innovation pour un éventail de partenaires fédéraux et provinciaux. Le ministère des Finances du Canada a opté pour ce programme comme partenaire dans l'exécution du PCAI en raison de son expérience dans la gestion d'accords de contribution et de sa capacité à soutenir l'innovation grâce, notamment, à un réseau de plus de 200 conseillers en technologie industrielle (CTI) répartis un peu partout au pays. Compte tenu de la différence entre le modèle du PCAI et la structure classique d'exécution des programmes du PARI-CNRC et de la période de temps plus longue nécessaire pour négocier les produits livrables avec les A/I, nous avons constaté des retards dans l'exécution du programme, les outils, les processus et l'orientation.

À l'étape de la conception du programme et lors de la phase initiale de mise en œuvre, le PARI-CNRC a éprouvé quelques difficultés à adapter son infrastructure de programme aux nouveaux paramètres inhérents à la structure préétablie du PCAI. Le PARI-CNRC appuie habituellement des projets de R et D de moins grande envergure pour lesquels les accords de contribution, qui jettent les bases contractuelles des contributions non remboursables, sont moins ardu à négocier. Dans le cas du PCAI, l'importance des montants prévus dans les accords de contribution ainsi que la nécessité de préciser chacune des dépenses potentielles pouvant être récupérées expliquent en partie le processus de vérification préalable et de négociation beaucoup plus long ainsi que le temps considérable qu'il a fallu pour s'entendre sur les accords de contribution¹⁷.

Les documents d'orientation sur la gestion du programme et le traitement des demandes ont nécessité à eux seuls plusieurs mois¹⁸. Les responsables du programme ont procédé à l'élaboration des documents d'orientation, des lignes directrices et des outils pour la gestion du programme dans les mois qui ont suivi l'annonce des bénéficiaires par le ministre, tout en négociant les accords et en administrant les premières demandes. L'élaboration des documents d'orientation concurremment au déploiement du programme a entraîné des retards dans l'établissement des accords¹⁹ et dans l'examen des demandes et des paiements aux bénéficiaires²⁰. D'après des intervenants clés, la documentation exigée pour les contributions en nature était particulièrement problématique.

En dépit de ces problèmes pendant la phase initiale du projet, le PCAI fonctionne mieux à présent.

¹⁷ Il s'est écoulé de 14 à 218 jours entre la date où les travaux prévus devaient débiter et la signature des accords, la moyenne étant de 82 jours (exception faite du 16^e accord, qui a été en suspens pendant plusieurs mois).

¹⁸ Citons ici le cadre axé sur le risque pour le traitement des demandes, la liste de vérification relative aux demandes, la documentation portant sur le traitement des demandes, les demandes de paiement anticipé, les explications relatives aux dépenses admissibles, la vérification et l'approbation des demandes, le processus simplifié de validation et d'approbation des demandes.

¹⁹ Les accords de contribution ont été signés en moyenne 82 jours après la date véritable de début des travaux. Le PARI-CNRC et les bénéficiaires du programme se trouvaient dans une situation délicate pendant cette période. Les bénéficiaires avaient en effet reçu l'assurance que le GEER avait sélectionné leur proposition avec l'approbation du ministère des Finances du Canada et que leur accord de contribution entrerait en vigueur à la date de la signature; or, les propositions devaient également passer l'étape de la vérification préalable réalisée par le PARI-CNRC (d'ailleurs, un accord a été en suspens pendant 18 mois), et des bénéficiaires ont couru le risque d'engager des coûts avant d'avoir en main l'accord de contribution final, tout en sachant que certains coûts pourraient ne pas être admissibles en vertu de celui-ci. Comme l'énonce la section 5.4 du *Guide pratique du PARI-CNRC*, qui porte sur la date d'entrée en vigueur : [traduction] « Il n'y a aucune garantie d'approbation pour toute proposition que reçoit le PARI-CNRC. L'organisation doit garder à l'esprit qu'elle porte la responsabilité de tout coût engagé avant la signature de l'accord dans l'éventualité où la proposition ou une dépense est rejetée ou annulée. » D'un autre côté, le PARI-CNRC se trouvait dans une position tout aussi délicate, puisque la sélection des bénéficiaires avait été annoncée publiquement et que l'on s'attendait à un déploiement rapide du programme. En autorisant officiellement le début des travaux, le PARI-CNRC a satisfait à cette attente, mais il s'est également exposé au risque de recevoir des demandes de la part de bénéficiaires avec qui aucun accord ne serait conclu ou pour des dépenses qui n'auraient pas été jugées admissibles.

²⁰ Les premiers versements ont été approuvés entre 7 et 248 jours après la date de la signature de l'accord (130 jours en moyenne) et entre 53 et 317 jours après le début des travaux (212 jours en moyenne).

4.1.1 Rôle du conseiller en technologie industrielle

Conclusion 6 : Le rôle du CTI, qui consiste en grande partie à suivre de près les progrès par rapport aux demandes, l'empêche de mettre à profit son expertise en matière d'innovation. Cela dit, il y a des cas où les CTI ont apporté une valeur ajoutée, notamment lorsqu'ils ont fait appel à leurs réseaux ou contacts établis. La valeur unique du PARI-CNRC à titre d'agent d'exécution du PCAI varie selon le niveau de participation du CTI dont la responsabilité première demeure la gestion des accords de contribution du PCAI.

Il est ressorti des entrevues réalisées que le PARI-CNRC a été choisi pour exécuter le PCAI en raison de ses connaissances des petites et moyennes entreprises et de son expérience dans la gestion des accords de contribution.

La documentation relative au programme décrit le rôle du CTI ainsi : [traduction] « Il incombe en premier lieu au CTI en chef de gérer la relation avec le bénéficiaire et de s'assurer que la demande fait l'objet d'un examen approprié avant de recommander son approbation » (PCAI, 2015b). Le CTI peut bénéficier de l'aide d'un agent régional – Accords de contribution pour l'examen des demandes aux fins de l'assurance de la qualité et la saisie officielle des montants (PCAI, 2015b).

Des intervenants clés ont clairement indiqué que le rôle du CTI dans le PCAI consiste en grande partie à rédiger les accords de contribution et à gérer les demandes – ce qui le relègue parfois aux fonctions purement administratives consistant à analyser les demandes et à transmettre l'information dans les deux sens. Les CTI eux-mêmes ont indiqué que le traitement des demandes est un volet de leur participation au PCAI à laquelle ils consacrent beaucoup de temps.

Pour les bénéficiaires, leur CTI régional est le visage du PARI-CNRC, ce qui explique que les avantages de l'exécution du programme à l'échelle régionale sont associés à la qualité de leur relation avec celui-ci. Les avis sur ce point varient cependant beaucoup. Dans l'ensemble, les bénéficiaires ont indiqué que le soutien offert par leur CTI était utile pour favoriser une bonne compréhension et communiquer les détails particuliers de leur situation et de leurs activités à des bureaux centraux éloignés. Quelques intervenants clés ont déclaré précisément que leur CTI leur avait permis d'avoir accès au service Concierge du PARI-CNRC.

Si le PARI-CNRC a été en mesure, dans certains cas, de mettre à profit ses contacts et ses connaissances par l'entremise des CTI,

des difficultés ont toutefois été constatées concernant l'harmonisation du PCAI avec le programme. Le PARI-CNRC traite directement avec les PME au moyen d'accords de plus petite envergure comportant moins de clauses relatives aux activités et aux demandes de remboursement. La valeur ajoutée du PARI-CNRC provient des conseils transmis par les CTI, et non des demandes qu'ils traitent.

Si l'on fait abstraction de quelques difficultés lors de la phase initiale de mise en œuvre, le PARI-CNRC en soi est très valorisé par les intervenants clés, qui estiment notamment que le programme offre une belle stabilité et transmet (par l'entremise des CTI) des informations pratiques très approfondies sur les secteurs industriels partout au Canada. En général, le programme est vu comme un mécanisme d'exécution logique et utile.

4.2 Équilibre entre contrôle et flexibilité

Conclusion 7 : Le PARI-CNRC a apporté plusieurs modifications à son processus de traitement des demandes pour s'adapter aux circonstances.

Forts de deux années d'expérience dans la gestion du programme, les responsables du PARI-CNRC ont clarifié des procédures et traitent aujourd'hui la majorité des demandes dans un délai acceptable. Ils ont également assoupli leurs exigences en matière de contrôle après la première demande et ont commencé à verser des paiements anticipés lorsque la situation l'imposait, en plus d'autoriser la mise en suspens d'une portion contestée d'une demande principale afin de permettre le remboursement plus expéditif des dépenses admissibles.

4.2.1 Accords de contribution

Conclusion 8 : Les A/I financés se sentent limités par leurs accords de contribution et aimeraient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre en ce qui a trait aux activités qu'ils financent avec les fonds du programme.

Les bénéficiaires d'un financement du PCAI ont affirmé se sentir restreints par les accords de contribution très structurés et détaillés, indiquant que ces contrats leur laissaient peu de latitude dans leurs activités quotidiennes. Parallèlement, les représentants du programme soutiennent que les activités et les résultats détaillés précisés dans les accords de contribution sont essentiels pour exercer une surveillance efficace et veiller à l'atteinte des objectifs du programme à plus long terme.

La prémisse d'origine du PCAI est que le programme permettra à des incubateurs et à des accélérateurs hautement performants recevant une aide additionnelle et, à plus long terme, importante de puiser dans leurs connaissances et leurs compétences pour mettre sur la voie du succès les PME clientes. Les accords de contribution devant favoriser l'atteinte de ces résultats sont tous structurés de la même manière : objectifs de la contribution, activités de projet, produits livrables, résultats attendus du programme, exigences relatives aux pratiques exemplaires et base de paiement. L'information qu'ils contiennent à ces égards est extrêmement détaillée (par exemple, les activités prévues au cours de la cinquième année de l'accord), est particulière à chaque bénéficiaire et repose sur la réponse du bénéficiaire à la DP et sur les négociations ayant eu lieu par la suite avec le PARI-CNRC.

Compte tenu de la durée des accords de contribution et des montants élevés qu'ils prévoient, plusieurs intervenants clés estimaient que l'attention au détail qui leur est portée est contre-productive. Ils étaient en effet d'avis que la description détaillée des activités et des résultats attendus, bien qu'elle facilite le contrôle financier, contraint les bénéficiaires à respecter un plan quinquennal ne leur offrant aucune liberté de s'adapter à un environnement d'apprentissage et à des circonstances en constante évolution. Par exemple, certains ont cité les difficultés associées aux cibles sur cinq ans indiquées dans l'accord qui ont été atteintes pendant la toute première année du programme. Des processus sont certes en place pour permettre des modifications aux accords de contribution, mais les bénéficiaires ont indiqué que ces processus n'offrent pas suffisamment de souplesse pour répondre à leurs besoins.

Dans l'environnement d'innovation caractérisé par une évolution rapide, l'expérience acquise au fil des projets qui fonctionnent et ne fonctionnent pas s'acquiert vite et, avec elle, la nécessité de corriger le tir dans les plus brefs délais s'impose. D'un point de vue opérationnel pour les organisations bénéficiaires d'un financement, ces facteurs entrent carrément en conflit avec des contrats détaillés échelonnés sur cinq ans.

Les responsables du programme ne sont pas d'accord avec les bénéficiaires au sujet des accords de contribution. Des intervenants clés provenant de l'intérieur du programme ont mentionné que les activités et les résultats escomptés détaillés précisés dans les accords de contribution sont essentiels pour exercer la surveillance fiscale efficace attendue de tout programme de contributions. Bien qu'ils comprennent que les bénéficiaires aimeraient disposer de la même flexibilité que celle offerte dans le cas d'une subvention, ils estiment néanmoins que le niveau de détail des accords de contribution est proportionnel

aux responsabilités fiduciaires inhérentes à un programme de contributions, surtout si l'on considère les montants importants versés dans le cadre de ces accords.

4.2.2 Analyse des demandes

Conclusion 9 : Le PARI-CNRC a mis en place un processus rigoureux d'analyse des demandes, et les données recueillies donnent à penser que des mécanismes de contrôle moins stricts feraient augmenter l'efficacité générale du programme sans pour autant engendrer un risque déraisonnable.

Les données recueillies lors des entrevues avec des intervenants clés, tant de l'intérieur que de l'extérieur du programme, démontrent que les bénéficiaires trouvent extrêmement lourd le processus de présentation d'une demande de remboursement des dépenses, un constat qui vient confirmer une analyse du processus en question qui a révélé que le PARI-CNRC choisit de gérer ce programme de contributions en appliquant des lignes directrices strictes. Par exemple, chacune des dépenses réclamées doit être rattachée à l'une des activités énumérées dans l'accord, et tous les montants figurant dans la première demande d'un bénéficiaire sont examinés avec minutie²¹.

L'extrême rigueur des accords de contribution s'explique par l'interprétation qu'a faite le PARI-CNRC du profil de risque du PCAI. Bien qu'il soit possible de faire modifier les accords et que cela ait d'ailleurs été fait dans certains cas, des intervenants clés ont déclaré que le processus est difficile à mettre en œuvre et que les modifications nécessitent de longues négociations. Les accords stricts se traduisent également par des attentes fixes et quantifiées sur le plan du rendement échelonnées sur cinq ans.

Le processus de gestion des demandes du PARI-CNRC suit une approche en matière de gestion du risque associé aux deniers publics qui ne souffre d'aucun écart. Toutefois, comme c'est généralement le cas, la rigueur avec laquelle les mécanismes de contrôle sont appliqués est proportionnelle au fardeau administratif imposé aux organisations qui reçoivent les fonds.

Dans l'ensemble, les conclusions tirées à l'issue de l'évaluation permettent de penser que la rigueur employée dans le traitement des demandes reçues par le PCAI n'est pas proportionnelle au niveau de risque que représente chaque transaction. Le protocole actuel pour le traitement des demandes reçues par le PCAI accapare les énergies à la fois du bénéficiaire et des

²¹ Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, d'autres organismes fédéraux régis par la LGFP et la Politique sur les paiements de transfert ont adopté d'autres pratiques plus souples.

responsables du programme, lesquels se retrouvent coincés dans un processus administratif fastidieux qui détourne l'effort qui devrait être déployé pour le soutien de l'innovation vers des tâches purement administratives. En guise d'exemple, toutes les demandes sont traitées de la même façon, sans que l'on s'attarde au montant qui leur est rattaché ou aux antécédents du bénéficiaire. Parallèlement, l'un des principes clés énoncés dans le rapport de 2006 du Groupe d'experts indépendant et dans le *Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions* qui en a découlé était qu'il fallait trouver, dans la gestion de ces programmes, un juste équilibre entre l'usage des deniers publics et le fardeau imposé aux bénéficiaires des programmes grâce à une gestion axée sur le risque.

À l'inverse, il importe de prendre en considération l'importance des montants versés dans le cadre de chacun des accords de contribution, qui nécessite une surveillance financière allant au-delà de celle associée aux projets courants du PARI-CNRC. Le montant moyen du soutien offert par le PARI-CNRC pour un projet courant avoisine 125 000 \$, tandis que ce montant se situe aux alentours de 6 millions de dollars pour les projets financés par l'entremise du PCAI.

Il convient également de noter que le PARI-CNRC a apporté des modifications à son processus de demande afin d'alléger le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires. Par exemple, pendant la phase initiale de mise en œuvre, le PARI-CNRC a choisi d'approuver chacune des dépenses énumérées dans chaque demande. L'ampleur de la tâche associée à cet effort de surveillance a été considérée comme étant excessive, autant par les bénéficiaires que par le personnel du PARI-CNRC. À l'issue d'un processus de consultation, le PARI-CNRC a simplifié son analyse des demandes afin que l'approbation des coûts engagés ne soit exigée que pour certaines catégories de coûts, les catégories assorties à un niveau de risque moindre ne faisant l'objet que d'une vérification de certaines transactions. Le processus a également été adapté de manière à ce que si certaines dépenses sont en attente d'un remboursement, un paiement partiel puisse être effectué pendant l'examen de celles-ci. Cette modification a été bien accueillie et a contribué à préserver le flux de trésorerie des organisations bénéficiaires.

4.2.3 Options à considérer pour plus de flexibilité

Conclusion 10 : Le cadre de surveillance du PARI-CNRC convient à son modèle d'exécution reposant sur le principe « coûts admissibles engagés et payés ». Cependant, il existe d'autres modèles de gestion des programmes de contributions qui pourraient constituer un compromis en fait de surveillance et de flexibilité, par exemple des remboursements sous forme d'allocations, un recours stratégique aux vérifications, et des accords à long terme reposant sur des plans d'action à court terme.

Une analyse d'études et de documents stratégiques pertinents du gouvernement du Canada ainsi que des entrevues réalisées avec des représentants de ministères et organismes gouvernementaux appelés à administrer des accords de contribution tendent à démontrer qu'il existe d'autres modèles qui pourraient être employés pour gérer des programmes de contributions et qui offriraient un meilleur équilibre entre la surveillance d'un côté, et la flexibilité de l'autre.

Le modèle du PCAI s'inspire du programme de contributions aux organisations du PARI-CNRC, qui est un programme de subventions et de contributions (S et C) reposant sur le principe des coûts engagés. En tant que programme de S et C, le PCAI est assujéti aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) énoncées dans ses modalités. Les modalités du PCAI ont été examinées afin d'évaluer la flexibilité additionnelle dont pourrait jouir le PARI-CNRC, si flexibilité il y a. Les données recueillies lors des entrevues et au moyen de l'analyse réalisée par les évaluateurs incitent à croire que le PARI-CNRC a choisi d'interpréter les cadres juridique et politique d'une manière qui minimise le risque plutôt que d'optimiser la flexibilité.

Selon les explications recueillies par l'équipe d'évaluation, ces mécanismes de contrôle stricts ont été mis en place parce que la direction craignait que le fait d'accorder plus de marge de manœuvre aux bénéficiaires engendre un risque plus élevé de devoir prendre des mesures pour récupérer des fonds si d'aventure les dépenses remboursées étaient plus tard qualifiées d'inadmissibles. D'autres ministères et organismes gèrent ce même risque en s'assurant avant tout d'informer et de sensibiliser les bénéficiaires et de renforcer leurs capacités et en retenant un certain montant jusqu'à l'obtention des résultats finaux de la vérification.

Les modalités du PCAI autorisent le PARI-CNRC à administrer le programme en fonction des résultats au lieu des activités. Aussi attrayant que puisse sembler ce modèle, il faut toutefois tenir

compte d'un certain nombre de considérations pratiques qui le rendent incompatible avec le PARI-CNRC. Par exemple, un processus de traitement des demandes qui repose sur des étapes plutôt que sur des activités nécessite la définition d'étapes ou d'indicateurs de rendement fiables qui peuvent servir à confirmer que les fonds du PCAI sont utilisés à bon escient. Le PARI-CNRC a déterminé, dès l'étape de la conception du programme, que la définition de telles étapes ou de tels indicateurs de gestion du rendement ne serait pas très pratique et représenterait un risque réel tant pour le programme que pour le bénéficiaire, une crainte qui s'est avérée juste dans une certaine mesure, la majorité des bénéficiaires ont omis de présenter, à la fin de la première année, des comptes rendus acceptables en matière de rendement. Le fait d'opter pour un modèle axé sur les résultats contraindrait les responsables du programme à déployer des efforts pour récupérer les fonds en l'absence de données attestant que certaines étapes ont été atteintes. En gardant à l'esprit les montants prévus dans les accords, ce processus aurait été complexe et aurait représenté un risque d'entreprise important pour les organisations bénéficiaires.

Cela étant dit, le modèle « coûts admissibles engagés et payés » ne représente pas la seule option et d'autres modèles sont appliqués avec efficacité dans d'autres ministères et organismes. La documentation recueillie et les entrevues réalisées donnent à penser que ces autres modèles permettraient au PCAI de gérer les accords de contribution avec une certaine flexibilité tout en respectant à la lettre la LGFP et la Politique sur les paiements de transfert. Voici des exemples de modèles offrant une telle flexibilité :

- » des remboursements sous forme d'allocations qui permettent de trouver un juste milieu entre le contrôle des dépenses et la flexibilité grâce à la demande d'un montant maximal préétabli;
- » un recours stratégique aux vérifications afin de veiller à une interprétation juste des modalités des accords de contribution;
- » des accords à long terme comportant des plans d'action à court terme et des réévaluations périodiques de la manière la plus efficace de réagir aux situations ayant cours.

RECOMMANDATION 2 : Le PARI-CNRC devrait examiner plus en profondeur les pratiques exemplaires relatives aux programmes de contributions afin de rééquilibrer les mécanismes de surveillance financière employés dans le cadre de l'administration des demandes.

4.2.4 Collaboration entre les bénéficiaires

Conclusion 11 : Les bénéficiaires du PCAI prennent, de leur propre initiative, des moyens pour collaborer; le programme offre une occasion pour le PARI-CNRC et les bénéficiaires d'apprendre ensemble.

Les bénéficiaires du PCAI sont peu nombreux et se sont dotés d'une structure hautement performante, comme en témoigne d'ailleurs leur sélection à titre d'AVI « exceptionnels ». Puisqu'ils participeront au PCAI pour une période de cinq ans, il n'est pas étonnant qu'ils aient commencé à jeter les assises d'une communauté, à organiser des rencontres, à discuter entre eux de différentes questions et à communiquer avec le PARI-CNRC au sujet des difficultés qu'ils rencontrent. Malgré le fait que les premières discussions des bénéficiaires visaient essentiellement à défendre leurs intérêts et, par le fait même, à véhiculer certaines plaintes, le PARI-CNRC s'est vu présenter avec une occasion d'approfondir ses relations avec eux. Malgré le tact dont fait preuve le PARI-CNRC dans le cadre de ces interactions, ses relations avec les bénéficiaires sont limitées, une attitude que l'on pourrait qualifier de prudente considérant les responsabilités qui lui incombent sur le plan de la surveillance des finances du programme, mais qui n'est peut-être pas la plus efficace. De l'avis de certains intervenants clés, il pourrait être plus constructif à long terme de favoriser un dialogue franc et d'adopter une attitude propice à l'apprentissage.

RECOMMANDATION 2 : Le PARI-CNRC devrait étudier des manières de favoriser un apprentissage structuré dans le cadre des accords du PCAI et de mieux soutenir le partage opportun de pratiques exemplaires entre les bénéficiaires et avec le PARI-CNRC.

4.2.5 Durabilité

Conclusion 12 : On ne sait trop si les initiatives du PCAI doivent se poursuivre à l'échéance du financement versé par le programme.

La documentation sur le PCAI et les accords de contribution signés dans le cadre du programme ne précisent pas les attentes concernant la durabilité des initiatives financées par l'entremise du programme. Est-il prévu que les activités financées par l'entremise du PCAI se poursuivent à l'épuisement des fonds? Certains bénéficiaires ont fait savoir qu'ils ne seraient pas en mesure de reconduire des projets mis sur pied avec les fonds reçus du PCAI à moins d'obtenir un nouveau financement

pour 2019 et les années suivantes. Il semblerait qu'en l'absence d'un financement continu, certains bénéficiaires commenceront en 2018-2019 à réduire progressivement les activités financées à l'aide du programme, ce qui aura pour effet d'émousser les résultats généraux du programme.

Dans l'optique de minimiser les problèmes qui pourraient survenir avec l'épuisement du financement à l'échéance de la période de cinq ans, le PARI-CNRC a prévu un niveau de financement moindre pendant la dernière année du programme. On ne sait toutefois pas avec certitude si les bénéficiaires doivent conserver le niveau d'activité qu'ils sont parvenus à atteindre dans le cadre du PCAI une fois le projet terminé.

5 GESTION DU RENDEMENT

5.1 Mesure continue du rendement

Conclusion 13 : Le PARI-CNRC a beaucoup trop tardé avant de recueillir des données essentielles sur le rendement pour la première année d'exploitation du PCAI. Qui pis est, une fois la collecte lancée, les données transmises par les bénéficiaires étaient incomplètes. Par conséquent, la direction du programme n'est pas en mesure d'utiliser ces données sur le rendement sur le plan opérationnel ou stratégique.

Le PARI-CNRC a trop tardé avant de recueillir les données sur le rendement auprès des bénéficiaires pour la première année du cycle de vie du PCAI. En vertu de la stratégie en matière de mesure du rendement du programme, les bénéficiaires sont tenus de présenter chaque année une liste des entreprises en démarrage qu'elles ont aidées avec le type de service rendu. De plus, les bénéficiaires doivent assurer un suivi de leurs entreprises clientes et fournir au PARI-CNRC les données suivantes :

- » le statut de l'entreprise (en exploitation, fermée, vendue);
- » le nombre d'équivalents temps plein;
- » les recettes totales;
- » le revenu net;
- » l'investissement en capitaux reçu.

Le suivi de ces indicateurs figure parmi les pratiques exemplaires recensées dans la documentation (Lewis et autres, 2011; Vanderstraeten et autres, 2011). Par ailleurs, bien que les exigences relatives aux rapports aient fait l'objet de critiques de la part de certains bénéficiaires qui les jugeaient excessives, d'autres bénéficiaires ont indiqué que cette information est recueillie par l'ensemble des accélérateurs et des incubateurs et qu'il s'agissait d'une pratique opérationnelle courante.

Certains bénéficiaires se sont également élevés contre certaines exigences relatives aux rapports, faisant valoir, au nombre de leurs objections, le caractère délicat des données des clients et leurs préoccupations relatives à la concurrence. En guise de réponse, le PARI-CNRC a accepté que les données des clients soient anonymisées, pourvu qu'un identifiant unique permette une analyse des renseignements relatifs à chaque entreprise année après année. Dans l'ensemble, il y a peu d'indications que les données sur le rendement demandées soient excessives ou inappropriées.

La qualité des données fournies par les accélérateurs et les incubateurs ayant reçu un financement est préoccupante. Peu d'entre eux ont présenté l'information exigée, et certains de ceux qui l'ont fait ont présenté des renseignements sous une forme inutilisable. Au bout du compte, aucune information sur les résultats n'est disponible pour la première année d'activité du PCAI.

Malgré l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement pendant la phase de mise sur pied du programme, le PARI-CNRC a tardé avant de fournir un modèle de rapport aux bénéficiaires, ce qui a contribué à l'incapacité des responsables du programme à faire respecter l'obligation de reddition de comptes énoncée dans les accords de contribution.

RECOMMANDATION 4 : Le PARI-CNRC devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les indicateurs de rendement énoncés dans sa stratégie sur la mesure du rendement sont recueillis auprès de tous les bénéficiaires pour chaque année du programme.

5.2 Évaluation de l'incidence

Conclusion 14 : L'information recueillie relativement aux résultats est vraisemblablement insuffisante pour procéder à une évaluation en bonne et due forme de l'incidence du programme.

La direction du PARI-CNRC ne doute pas que les données sur les résultats seront suffisantes pour procéder à une évaluation sommative dans deux ans, alors que certaines voix se font entendre qui n'en sont pas si sûres. Selon l'analyse réalisée par l'équipe d'évaluation, il existe bel et bien des raisons de douter que le PARI-CNRC puisse procéder à une évaluation sommative concluante dans deux ans. En voici les raisons :

- » les données annuelles relatives à la première année du programme sont de qualité médiocre;
- » les données relatives aux résultats n'établissent aucun lien entre les résultats et la nature de l'intervention. Même si l'on présume que les données ont été recueillies, il ne sera pas possible de savoir quelles interventions ont une incidence sur quel type d'entreprise en démarrage dans quelles circonstances;
- » aucune disposition n'a été prise pour qu'il y ait une analyse de la contribution du PCAI aux résultats et un rapprochement avec un groupe utilisé en comparaison (analyse hypothétique);

- » l'utilité du modèle logique actuel est limitée et les responsables du programme n'ont proposé aucune théorie du changement (c'est-à-dire la façon dont les diverses activités appuyées par le programme sont censées générer l'effet escompté);
- » le PARI-CNRC ne recueille pas de données pouvant être utilisées pour réaliser l'analyse comparative entre les sexes (ACS) nécessaire pour l'évaluation sommative prévue²². D'autres sources de données pouvant être utilisées pour la réalisation d'une ACS devront être recensées.

La documentation publiée sur les accélérateurs et les incubateurs propose plusieurs modèles de mesure des résultats. Le Centre DEEP a mis au point une méthodologie qu'il utilise pour évaluer l'incidence du soutien offert aux accélérateurs et aux incubateurs (DEEP, 2015b).

La documentation publiée et les entrevues avec des intervenants clés semblent indiquer qu'une évaluation de l'incidence devrait englober les aspects suivants de l'incidence du PCAI :

- » au niveau micro : données concernant les PME en démarrage aidées par les bénéficiaires du PCAI (profil, résultats au fil du temps, rendement au fil du temps, impact macroéconomique, etc.);
- » au niveau méso, c'est-à-dire au niveau des entreprises et des institutions : données concernant les bénéficiaires du PCAI (p. ex. services offerts, atteinte des résultats et des extrants décrits dans les accords, qualité des services offerts, qualité de la réponse aux besoins de l'utilisateur final, durabilité des activités réalisées dans le cadre du PCAI);
- » au niveau macro : écosystème d'accélération d'entreprises (p. ex. production d'outils ou de programmes d'incubation ou d'accélération, leçons apprises, pratiques exemplaires) et écosystème régional/sectoriel (p. ex. création d'emplois, climat entrepreneurial au sein de la communauté, changement structurel à la dynamique régionale ou sectorielle, entreprises dérivées).

Il faut comprendre que les données recueillies à l'heure actuelle ne permettent pas de réaliser un tel plan d'analyse. Fait à noter, les bénéficiaires en savent beaucoup au sujet de leur entreprise et ne demandent qu'à participer. Pourquoi, alors, les responsables du programme ne travailleraient-ils pas de concert avec le groupe

²² L'ACS est un outil analytique qui sert à évaluer les effets distincts sur les femmes et les hommes qu'ont les politiques, les mesures législatives et les programmes. Lors de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes en 1995, le gouvernement du Canada s'était engagé à analyser les répercussions sur les femmes et les hommes des politiques, des mesures législatives et des programmes avant de prendre des décisions, et ce, au sein de tous ses ministères et organismes. (Bureau du vérificateur général du Canada, 2015, rapport 1).

d'évaluation et les bénéficiaires à la planification d'une évaluation sommative utile et fondée sur les apprentissages?

RECOMMANDATION 5 : Le Bureau de la vérification et de l'évaluation du CNRC, en collaboration avec le PARI-CNRC et les bénéficiaires du PCAI, devrait commencer dès maintenant à planifier les détails de l'évaluation de l'incidence devant être réalisée pendant la dernière année du programme.

6 CONCLUSION

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que le PCAI cadrait parfaitement avec les mandats du CNRC et du gouvernement fédéral. Il vient se greffer à d'autres initiatives de soutien à l'innovation, bien qu'il existe un risque réel de chevauchement. Relativement à la contribution des accélérateurs et des incubateurs au succès de l'écosystème d'innovation, la documentation publiée ne fait état que de données empiriques limitées offrant des résultats mitigés sur l'incidence quantifiable de ces organisations sur les entreprises et l'économie.

Le juste milieu entre la surveillance et la flexibilité ainsi que la pertinence d'un modèle de programme de contributions reposant sur le concept « coûts admissibles engagés et payés » pour le soutien ont été les enjeux au cœur de l'évaluation. Si, d'un côté, les bénéficiaires réclament moins de conditions rattachées au programme, les représentants de ce dernier, de l'autre côté, soulignent la nécessité des mécanismes de contrôle si l'on considère que la contribution moyenne du PCAI s'élève à approximativement 6 millions de dollars. L'évaluation a permis de conclure qu'un rajustement au profit d'un processus de traitement des demandes moins strict pourrait entraîner des avantages nets sans pour autant engendrer un risque déraisonnable. Il faut cependant une analyse plus poussée pour déterminer dans quelle mesure un programme de S et C reposant sur le concept « coûts admissibles engagés et payés » serait compatible avec les besoins établis des A/I.

Si l'on revient sur l'exécution du programme jusqu'à maintenant, les données donnent à entendre que le PARI-CNRC a eu besoin de plus de temps que prévu au départ pour adapter ses systèmes et ses procédés aux besoins du PCAI en raison principalement des différences clés dans la structure d'exécution des programmes réguliers du PARI-CNRC par comparaison au PCAI. Les données recueillies démontrent que l'adaptation et les améliorations des systèmes d'exécution du PARI-CNRC se poursuivent.

Enfin, l'évaluation révèle que le PARI-CNRC n'a pas recueilli suffisamment de données sur la mesure du rendement pour la première année d'exploitation. Pour l'heure, la mesure du rendement pour la deuxième année d'exploitation ne laisse rien présager de bon. Au vu de cette tendance, il est à craindre que les données soient insuffisantes pour procéder à l'évaluation de l'incidence obligatoire.

7 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation	Réponse et mesures prévues	Personnes responsables proposées	Échéancier	Mesure de réussite
1. Collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux afin d'optimiser la contribution du PCAI à la stratégie d'innovation redéfinie du Canada. Le PARI-CNRC devrait, lors de la conception de programmes futurs, analyser la complémentarité de l'ensemble des programmes de soutien offerts par le gouvernement fédéral pour soutenir le développement des petites et moyennes (PME) et les coûts de tout chevauchement réel ou potentiel, et prendre les mesures qui s'imposent à ces égards.	La recommandation est acceptée. Le PARI-CNRC tirera profit du rôle qu'il joue dans la mise sur pied d'une nouvelle stratégie d'innovation fédérale pour chercher des possibilités de complémentarité et recenser les chevauchements potentiels. Le PARI-CNRC se servira également de son rôle dans diverses initiatives du gouvernement fédéral (p. ex., la Stratégie de croissance pour l'Atlantique) afin de recenser des moyens pour que les leçons tirées de l'exécution du PCAI soient prises en considération dans la conception des programmes futurs ou les services offerts dans le cadre de ceux-ci.	Membres de la direction participant à des initiatives du gouvernement fédéral, PARI-CNRC	Mars 2017 et chaque fois que l'occasion se présente	D'autres ministères fédéraux en savent davantage au sujet des programmes et des services offerts dans le cadre du PCAI et du PARI-CNRC. Le PARI-CNRC en apprend davantage au sujet des programmes complémentaires.
Recommandation	Réponse et mesure(s) prévue(s)	Personne(s) responsable(s) proposée(s)	Échéancier	Mesure de réussite
2. Le PARI-CNRC devrait examiner plus en profondeur les pratiques exemplaires relatives aux programmes de contributions afin de rééquilibrer les mécanismes de surveillance financière employés dans le cadre de l'administration des demandes.	La recommandation est acceptée. Dans la foulée des récents efforts déployés pour simplifier les processus administratifs du PCAI (p. ex., présentation des demandes), le PARI-CNRC poussera plus loin son analyse afin de voir comment d'autres ministères surmontent des difficultés comparables au regard de la responsabilisation dans la gestion des demandes. Le PARI-CNRC simplifiera également davantage ses pratiques de gestion du risque afin d'alléger le fardeau administratif lié aux demandes qui repose sur les bénéficiaires du PCAI.	Directeur, Programme Expertise, Service de la division du PARI-CNRC, PARI-CNRC	Février 2017	Des améliorations sont apportées dans la gestion des demandes qui permettent d'alléger le fardeau administratif pour les bénéficiaires du PCAI.
Recommandation	Réponse et mesure(s) prévue(s)	Personne(s) responsable(s)	Échéancier	Mesure de réussite

<p>3. Le PARI-CNRC devrait étudier des manières de favoriser un apprentissage structuré dans le cadre des accords du PCAI et de mieux soutenir le partage opportun de pratiques exemplaires entre les bénéficiaires et avec le PARI-CNRC.</p>	<p>La recommandation est acceptée. Le PARI-CNRC s'en remettra au groupe de travail des conseillers en technologie industrielle du PCAI pour favoriser le partage des pratiques exemplaires entre les bénéficiaires du programme. Le PARI-CNRC vérifiera si les bénéficiaires du PCAI veulent mettre sur pied un forum où ils pourraient discuter des difficultés et des occasions à saisir, partager des pratiques exemplaires et proposer des avenues pour renforcer leurs activités et leurs offres de service aux PME, et demandera leur aide à cet égard.</p>	<p>proposée(s)</p> <p>Responsable du PCAI au sein du PARI-CNRC (à déterminer), PARI-CNRC</p>	<p>31 mars 2017</p>	<p>Le dialogue et les synergies entre les bénéficiaires du PCAI se sont approfondis, ce qui permet de faire ressortir des exemples de l'incidence du programme sur leurs activités et leurs offres de services.</p>
<p>Recommandation</p>	<p>Réponse et mesure(s) prévue(s)</p>	<p>Personne(s) responsable(s) proposée(s)</p>	<p>Échéancier</p>	<p>Mesure de réussite</p>
<p>4. Le PARI-CNRC devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les indicateurs de rendement énoncés dans sa stratégie sur la mesure du rendement sont recueillis auprès de tous les bénéficiaires pour toutes les années du programme.</p>	<p>La recommandation est acceptée. Pour les années qui suivent la première année du PCAI en 2014-2015, le PARI-CNRC veillera à ce que tous les bénéficiaires respectent les obligations relatives aux rapports de rendement annuels, notamment en leur réitérant et en leur expliquant les exigences et en prenant les mesures qui s'imposent en cas de non-conformité aux obligations contractuelles.</p>	<p>Directeur, Programme Expertise, Service de la division du PARI-CNRC, PARI-CNRC</p>	<p>Décembre 2016</p>	<p>Des données complètes sur le rendement annuel sont recueillies.</p>
<p>Recommandation</p>	<p>Réponse et mesure(s) prévue(s)</p>	<p>Personne(s) responsable(s) proposée(s)</p>	<p>Échéancier</p>	<p>Mesure de réussite</p>
<p>5. Le Bureau de la vérification et de l'évaluation du CNRC, en collaboration avec le PARI-CNRC et les bénéficiaires du PCAI, devrait commencer dès maintenant à planifier les détails de l'évaluation de l'incidence devant être réalisée pendant la dernière année du programme.</p>	<p>La recommandation est acceptée. Le PARI-CNRC collaborera avec le Bureau de la vérification et de l'évaluation pour mettre au point un plan détaillé afin de déterminer comment l'incidence du programme sera mesurée dans le cadre de l'évaluation à venir du PCAI. Le PARI-CNRC révisera sa stratégie actuelle de mesure du rendement pour s'assurer qu'elle s'harmonise avec le plan détaillé.</p>	<p>Dirigeant principal, Vérification et évaluation, CNRC; directeur exécutif, Service de la division du PARI-CNRC, PARI-CNRC</p>	<p>Décembre 2016</p>	<p>Un plan détaillé de la manière dont l'incidence sera mesurée lors de l'évaluation à venir du PCAI est mis au point. Il y a harmonisation entre le plan détaillé et la stratégie actuelle de mesure du rendement afin de s'assurer que des données pertinentes sur le rendement sont recueillies pour permettre l'évaluation de l'incidence.</p>

ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME

La logique du programme est décrite avec force détails dans les modalités du programme (PCAI, 2013a).

Résultats immédiats

- » Les entreprises en démarrage ont accès à des services de soutien à l'innovation des entreprises.
- » Les incubateurs et les accélérateurs étendent la portée de leurs services.
- » Les PME sont satisfaites des services.

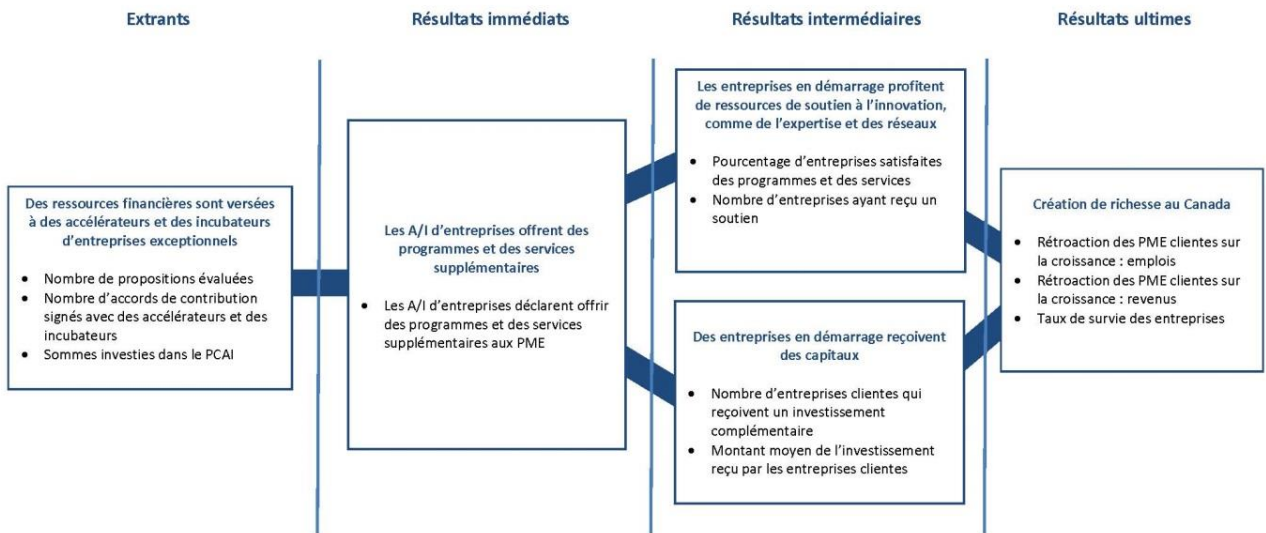
Résultats intermédiaires

- » Les incubateurs et les accélérateurs enregistrent des taux de réussite supérieurs.
- » Les PME font croître et attirent le capital.

Résultat ultime (à long terme)

- » Création de richesse au Canada

La stratégie de mesure du rendement du PCAI (2013b) illustre la logique à la base de l'intervention du PCAI à l'aide du graphique suivant :



ANNEXE B : MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

Examen des données recueillies sur le programme

L'examen des données comprenait un ensemble d'informations tirées des accords de contribution. L'équipe d'évaluation a analysé le contenu de 15 accords du PCAI et créé une base de données dans laquelle il était possible de décrire en détail plusieurs aspects des accords, notamment :

- » les objectifs établis;
- » les activités;
- » les produits livrables;
- » les résultats de projet;
- » le partage des pratiques exemplaires.

L'équipe d'évaluation a également dressé une liste des clients ayant reçu un soutien de la part des bénéficiaires du PCAI en partant des renseignements présentés avant la fin de février 2016.

Examen de la documentation relative au programme

L'examen de la documentation relative au programme comprenait une analyse systématique des documents constitutifs, des cadres et des notes d'interprétation.

Examen de la documentation publiée sur le rendement des incubateurs et des accélérateurs

L'examen de la documentation publiée sur le rendement des incubateurs et des accélérateurs se résumait en premier lieu à une étude réalisée par le groupe Gestion du savoir du CNRC à l'aide de la demande de recherche suivante :

- » une recherche dans toute la documentation publiée qui a permis de recenser des documents importants relativement aux accélérateurs et aux incubateurs en général ainsi que dans la documentation portant sur leur efficacité en tant

- qu'outil de stimulation de la croissance des PME, en particulier leur aptitude à avoir accès à du capital;
- » des rapports clés produits au Canada et partout dans le monde qui remontent à cinq ans et aussi loin qu'à 10 ans au besoin.

La recherche a fait ressortir 14 rapports et articles spécialisés canadiens et 11 rapports et articles spécialisés internationaux. Les articles recensés comprenaient plusieurs éditoriaux ou autres formes de texte d'opinion. Compte tenu de la controverse plus ou moins vive que soulève le rôle du gouvernement dans le développement des entreprises par l'entremise des incubateurs et des accélérateurs, l'équipe d'évaluation externe a décidé de circonscrire son étude aux sources suivantes :

- » les articles ou les documents de réflexion révisés par des pairs qui comprennent une étude empirique originale, qu'elle soit de nature quantitative ou qualitative;
- » les examens systématiques de documents fondés sur des faits et révisés par des pairs;
- » parmi ceux-ci, les documents qui étaient dans une certaine mesure pertinents pour le Canada.

Le groupe Gestion du savoir avait recensé un ensemble de documents, parmi lequel 12 documents canadiens et 10 documents internationaux qui ont été pris en considération dans le cadre de l'évaluation. L'examen de ces documents a ensuite été complété par la recherche et l'étude de documents supplémentaires, obtenus grâce à des citations tirées des articles déjà recensés et d'IngentaConnect. Au total, 16 documents canadiens et 24 documents internationaux ont été inclus dans l'évaluation. La totalité des observations ayant découlé de cette analyse documentaire a été regroupée dans une base de données de la gestion du savoir.

Examen des processus de gestion du programme

L'examen des processus de gestion du programme s'est fait en deux temps. Tout d'abord, le groupe Vérification interne du CNRC a utilisé des entrevues et des documents existants qui avaient servi à décrire le processus de présentation d'une demande et à communiquer des orientations et des conseils officiels sur les mécanismes de contrôle et les pratiques à employer dans la gestion des accords de contribution au sein du gouvernement fédéral.

Ensuite, l'équipe d'évaluation a procédé à une analyse de la gestion des accords de contribution à partir de trois sources d'information sélectionnées afin de fournir une vue d'ensemble des principes de base devant être utilisés pour évaluer la pertinence et l'efficacité des processus actuels du PCAI :

- » les rapports produits principalement par le Conseil du Trésor du Canada portant sur la gestion des S et C dans le cadre des programmes, à commencer par le rapport de 2006 du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions, le plan d'action en ayant découlé et les diverses vérifications ayant eu lieu depuis;
- » les entrevues réalisées avec six représentants d'autres ministères et organismes intervenant dans la gestion des contributions;
- » les entrevues réalisées avec des membres de la direction du PARI-CNRC.

Entrevues avec des intervenants clés

Des entrevues ont eu lieu avec des intervenants appartenant à trois catégories principales, à savoir :

- » la direction et les CTI du PARI-CNRC;
- » les bénéficiaires du financement et leurs partenaires;
- » les membres du GEGR;
- » des représentants d'autres organisations, notamment de ministères fédéraux, de gouvernements provinciaux et d'associations concernées.

Des guides d'entrevue personnalisés inspirés de la matrice d'évaluation ont été préparés pour chaque type d'intervenant.

Le CNRC a fait parvenir des messages de présentation aux intervenants clés qui avaient été sélectionnés aux fins de l'évaluation. Toutes les entrevues se sont déroulées dans la langue officielle choisie par l'intervenant. Un petit nombre d'entrevues réalisées dans la région de la capitale nationale se sont déroulées en personne, les autres entrevues ayant été réalisées par téléphone.

Toutes les personnes ayant participé aux entrevues ont été avisées dans l'invitation initiale et au début de l'entrevue que leurs commentaires resteraient strictement confidentiels. Les entrevues n'ont pas été enregistrées, et toutes les observations obtenues dans le cadre de celles-ci ont été regroupées dans une base de données de la gestion du savoir.

Au total, 45 entrevues ont été réalisées avec les types d'intervenants suivants :

- » des membres de la direction du PCAI (9);
- » des conseillers en technologie industrielle du PARI-CNRC (7);
- » des membres du GEER canadien (2);
- » des bénéficiaires du PCAI et leurs partenaires (20);
- » des représentants d'autres ministères fédéraux (2);
- » des membres d'autres organisations jouant un rôle dans le soutien au développement des entreprises à différents échelons gouvernementaux (5).

Au total, 58 répondants potentiels ont été invités à prendre part aux entrevues. Certains ont refusé, et 13 d'entre eux n'ont pas répondu à l'invitation ou n'ont pas effectué de suivi pour planifier une rencontre. Le taux de participation a donc été de 78 %, un résultat typique pour ce genre d'entrevue réalisée dans le cadre d'une évaluation, et même un résultat supérieur aux attentes en ce qui concerne les bénéficiaires d'un financement et leurs partenaires.

Questions de l'évaluation

1. Dans quelle mesure les accélérateurs et les incubateurs contribuent-ils à la croissance des entreprises et à leur aptitude à avoir accès à du capital?

1a. Le financement versé aux accélérateurs et aux incubateurs permettra-t-il d'augmenter l'aptitude des PME à avoir accès à du capital?

1b. Quelle est la complémentarité des accélérateurs et des incubateurs avec d'autres mécanismes visant à accroître l'accès des PME au capital (p. ex. d'autres volets du Plan d'action sur le capital de risque)?

2. Quelle est la pertinence du modèle du PCAI avec tous les programmes actuels soutenant le développement des PME?

2a. Quels sont les programmes qui soutiennent les PME en faisant appel à des incubateurs et à des accélérateurs? Quels sont leurs rôles, leurs mandats, leurs priorités et leurs budgets?

2b. Dans quelle mesure le PCAI fait-il double emploi avec d'autres programmes ou les complète-t-il? Y a-t-il chevauchement entre le PCAI et ces programmes? Doit-on s'attendre à des avantages supplémentaires grâce au PCAI (p. ex., dans la conception du programme et son exécution par l'intermédiaire des CTI du PARI-CNRC) qui ne seraient pas obtenus par d'autres programmes ayant pourtant les mêmes objectifs? Quels sont les avantages obtenus grâce au PCAI lorsqu'il est jumelé à d'autres programmes visant à soutenir le développement des PME?

2c. Y a-t-il des obstacles qui devraient avoir un effet nuisible sur l'incidence du PCAI ou, à l'inverse, des facteurs favorables qui devraient l'accentuer?

3. Dans quelle mesure le PCAI a-il été exécuté comme prévu?

3a. Les accords de contribution ont-ils été définis et signés comme prévu?

3b. Les fonds du PCAI ont-ils été dépensés comme prévu? Les fonds du PCAI ont-ils été affectés et dépensés de la manière exposée dans les accords de contribution? Les fonds de fonctionnement du PCAI ont-ils été dépensés comme prévu?

3c. Quel est le rôle des CTI dans l'exécution du PCAI?

3d. Quels changements pourraient être apportés pour renforcer l'exécution du programme à partir de maintenant?

4. Dans quelle mesure les processus du PCAI sont-ils efficaces et pertinents?

4a. Les processus du PCAI (p. ex. présentation des demandes et rapports) sont-ils appropriés (c.-à-d. sur le plan de l'efficacité et de la rigueur) compte tenu des montants accordés aux bénéficiaires? La collecte et la synthèse des données sur la mesure du rendement conviennent-elles au modèle de gestion du programme? Ces données devraient-elles être suffisantes pour permettre une évaluation de l'incidence?

4b. Existe-t-il d'autres pratiques employées pour d'autres programmes de contributions gouvernementaux (canadiens ou internationaux) que l'on pourrait utiliser pour améliorer le processus de présentation des demandes dans le cadre du PCAI?

Renvoi des questions de l'évaluation vers les sections correspondantes du rapport

Questions de l'évaluation	Sections du rapport
1. Dans quelle mesure les accélérateurs et les incubateurs contribuent-ils à la croissance des entreprises et à leur aptitude à avoir accès à du capital?	Sections 3.1 et 3.2
2. Quelle est la pertinence du modèle du PCAI avec tous les programmes actuels soutenant le développement des PME?	Sections 3.3 et 4.1
3. Dans quelle mesure le PCAI a-il été exécuté comme prévu?	Section 4.1
4. Dans quelle mesure les processus du PCAI sont-ils efficaces et pertinents?	Sections 4.2, 5.1 et 5.2

ANNEXE C : DONNÉES FINANCIÈRES

TABLEAU 1 – Valeur des accords de contribution (en date du 21 juillet 2016)

Remarque : Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessous sont fondés sur des données financières calculées en date du 1^{er} juillet 2016 et sont sujets à changement.

Récipiendaire	Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Total (chiffres réels + montants alloués)
	Montant alloué dans l'AC*	Chiffres réels (un CAFE** non rapproché)	Montant alloué dans l'AC	Chiffres réels (+ CAFE non rapprochés)	Montant alloué dans l'AC	Montant alloué dans l'AC	Montant alloué dans l'AC	
BC Technology Industry Association	1 500 000	972 148	1 850 000	1 397 690	2 409 077	2 380 046	1 683 785	8 842 746
Bioentreprise	530 990	70 860	380 400	379 955	534 263	527 824	373 414	1 886 316
Biomedical Commercialization Canada Inc.	225 397	225 397	225 146	225 146	226 786	224 053	158 508	1 059 890
Canada AcceleratorCo Inc.	132 252	132 252	132 105	132 105	133 067	131 463	93 005	621 892
Centre d'entreprises et d'innovation de Montréal	500 000	202 011	875 000	875 000	1 551 290	1 532 596	1 084 249	5 245 146
Centre for Drug Research and Development	2 325 421	2 325 421	2 322 833	2 322 833	2 339 751	2 311 555	1 635 331	10 934 891
Communitech Corporation	2 060 446	908 066	2 058 153	1 798 153	2 073 143	2 048 160	1 448 989	8 276 511
Corporation Innocentre du Québec	500 000	311 203	854 825	854 825	993 131	983 874	661 439	3 804 472
Invest Ottawa	1 647 884	1 304 745	2 366 051	1 895 468	1 917 193	1 897 069	1 268 015	8 282 490
Prince Edward Island BioAlliance Inc.	768 313	330 000	863 986	863 986	819 914	810 033	573 066	3 396 999
Propel ICT Inc.	483 930	217 403	655 305	655 305	660 078	652 123	461 350	2 646 259
Ryerson University	2 267 577	1 170 668	2 265 054	2 265 054	2 281 550	2 254 056	1 594 654	9 565 982
The Governors of the University of Alberta	1 279 556	659 383	1 278 132	1 278 132	1 278 441	1 271 926	899 836	5 387 718

Récipiendaire	Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Total (chiffres réels + montants alloués)
	Montant alloué dans l'AC*	Chiffres réels (un CAFE** non rapproché)	Montant alloué dans l'AC	Chiffres réels (+ CAFE non rapprochés)	Montant alloué dans l'AC	Montant alloué dans l'AC	Montant alloué dans l'AC	
The Next 36	581 178	200 214	580 532	238 960	584 760	577 713	408 708	2 010 355
Wavefront Wireless Commercialization Centre Society	2 010 472	1 384 675	2 205 935	2 196 678	2 400 899	2 376 349	1 590 491	9 949 092
MaRS Discovery District	-	-	350 000	350 000	1 401 059	1 384 176	979 248	4 114 483
Total	16 813 416	10 414 446	19 263 457	17 729 290	21 604 402	21 363 016	14 914 088	86 025 242
Budget initial	20 618 828		20 595 885		20 745 885	20 495 885	14 500 000	96 956 483
Nouveau reprofilage approuvé	9 995 791				3 700 000	3 700 000	2 595 791	
Budget révisé	10 623 037		20 595 885		24 445 885	24 195 885	17 095 791	96 956 483

ANNEXE D : DOCUMENTS EXAMINÉS

Al-Mubarak, H.M. et Busler, M. (2010), Business Incubators: Findings from a Worldwide Survey, and Guidance for the GCC States (Gulf States), *Global Business Review*, janvier/avril 2010, Vol. 11, no. 1, p. 1-20.

Al-Mubarak, H.M. et Busler, M. (2014), « Incubator successes: Lessons learned from successful incubators towards the twenty-first century », *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*, Vol. 11, no. 1, p. 44-52.

Amezcu, A. S. (2010), Performance analysis of entrepreneurship policy: Which business incubators generate the highest levels of economic performance? *Frontiers of Entrepreneurship Research*: p. 691-705.

Amezcu, A. S. (2012), Boon or Boondoggle? Business Incubation as Entrepreneurship Policy: A Report from the National Census of Business Incubators and their Tenants.
<<https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/news/BoonOrBoondoggle.pdf>>

Amezcu, A et Noble, D. (2012), Tilling high growth environments: A study of the complex nature of entrepreneurship policy and regional job growth, Babson College Entrepreneurship Research Conference.

BDC (2015), *Les PME et la croissance : défis et stratégies gagnantes*.
<https://www.bdc.ca/fr/Documents/analyses_recherche/defis-strategies-gagnantes.pdf>

Bergek, A. et Norrman, C. (2008), Incubator best practice: A framework. *Technovation*, 28: p. 20-28.

Brander, J.A., Egan, E.J. et Hellmann, T.F. (2008), *Government Sponsored versus Private Venture Capital: Canadian Evidence*.
<<http://www.nber.org/papers/w14029.pdf>>

Bureau du vérificateur général du Canada (2015), Rapports du vérificateur général du Canada, automne 2015, rapport 1, La mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes.

CAIP (2013a), Terms and Conditions: Canada Accelerator and Incubator Program (CAIP) Contribution Program

CAIP (2013b), CAIP Canada Accelerator and Incubator Program Performance Measurement Strategy (PM-S)

CAIP (2013c), Request for Proposal Guidelines

CAIP (2015a), *CAIP Fact Sheet*, juillet 2015

CAIP (2015b), CAIP Process, Streamlined Validation and Approval of Claims (Standard Claim Version), août 2015

Caley E. (2013), *Seeding Success: Canada's Startup Accelerators*, MaRS Data Catalyst https://www.marsdd.com/wp-content/uploads/2013/07/Seeding-Success_v94.pdf

Conseil national de recherches (2015), Knowledge Management Group, *Accelerator and Incubator Literature Search*, 18 décembre 2015.

Culp, R. (1997), Georgia's Advanced Technology Development Center: An Assessment, in *Technology Incubators: Nurturing Small Firms*, OCDE.

Dalziel, M. (2012), *A Study of Business Incubators and Accelerators in Canada*, The Evidence Network <http://www.theevidencenetwork.com/media/3639/ten_2012_bis_and_bas.pdf>

Dee, N., Livesey, F., Gill, D., Minshall, T. (2011), *Incubation for Growth: A review of the impact of business incubation on new ventures with high growth potential (UK)*. UK National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA).

DEEP [Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance] (2015a), *Accelerating Canada's Start-Up Ecosystem: A Review of Canadian Business Accelerators and Incubator*. <<http://deepcentre.com/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/DEEP-Centre-BABI-3-Accelerating-Canadas-Startup-Ecosystem-September-20151.pdf>>

DEEP [Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance] (2015b), *Evaluating Business Acceleration and Incubation in Canada: Policy, Practice and Impact*

<<http://deepcentre.com/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/DEEP-Centre-BABI-1-Taxonomy-and-Performance-Measurement-September-20151.pdf>>

DEEP [Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance] (2015c), *Internationalizing Canadian SMEs: the Role of DFATD's Canadian Technology Accelerators*
<<http://deepcentre.com/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/DEEP-Centre-BABI-2-Internationalizing-Canadian-SMEs-September-20151.pdf>>

DEEP [Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance] (2015d), *A Lynchpin in Canada's Economic Future: Accelerating Growth and Innovation with a World-Class Business Acceleration Ecosystem* < <http://deepcentre.com/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/DEEP-Centre-BABI-5-Capstone-Accelerating-Growth-and-Innovation-September-20151.pdf>>

Dempwolf, S. et autres (2014), *Innovation Accelerators: Defining Characteristics among Startup Assistance Organizations*, US Small Business Administration Report, US Small Business Administration, Office of Advocacy.

Dettwiler, P. et autres (2006), Utility of location: A comparative survey between small new technology-based firms located on and off Science Parks – Implications for facilities management. *Technovation*, 26: p. 506-517.

Fehder, D. et Hochberg, Y. (2014), *Accelerators and the Regional Supply of Venture Capital Investment*.

Finances Canada (2013), *Emplois croissance et prospérité à long terme, le Plan d'action économique de 2013*, <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>

Gouvernement du Canada (2015), *Programme canadien des accélérateurs et des incubateurs (PCAI) Communitech Corporation* <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1003859>

Groupe d'experts indépendant (2006), *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral, décembre 2006*, <http://publications.gc.ca/site/fra/9.668318/publication.html>>

Hackett, S. M. et Dilts, D.M. (2004), A Systematic Review of Business Incubation Research. *Journal of Technology Transfer*, 29: p. 55-82

Herman, D. et Williams, A.D. (2013), *Driving Canadian Growth and Innovation: Five Challenges Holding Back Small and Medium-Sized Enterprises in Canada*. Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance.

Joseph, R., Bordt, M. et Hamdani, D. (2006), *Caractéristiques des incubateurs d'entreprises au Canada, 2005*. Division des sciences, de l'innovation et de l'information électronique (DSIIE), p. 15-16.
<<http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/88F0006X/88F0006XF2006007.pdf>>

Lewis, D. Anderson, E., Molnar, L. (2011), *Incubating Success: Incubation Best Practices That Lead to Successful New Ventures*, US Department of Commerce, Economic Development Administration.

Lilai Xu, (2009), « Business incubation in China », *Management Research Review*, Vol. 33, no. 1, p. 90-99.

M'Chirgui, Z. (2012), Assessing the Performance of Business Incubators: Recent France Evidence, *Business and Management Research*, Vol. 1, no. 1.

Malek, K., Maine, E. et McCarthy, I. (2012), *A benchmark analysis of Canadian clean technology commercialization accelerators*, Proceedings of PICMET '12: Technology Management for Emerging Technologies.
<<http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6304101>>

Mas-Verdú, F. Ribeiro-Soriano, D. et Roig-Tierno, N. (2015), Firm survival: The role of incubators and business characteristics, *Journal of Business Research*, Vol. 68, no. 4, p. 793-796.

Mian, A. (1997), Technology Business Incubation: Learning from The US Experience, *Technology Incubators: Nurturing Small Firms*, OCDE.

Phan, P. H. et autres (2005), Science parks and incubators: observations, synthesis and future research. *Journal of business venturing*, 20: 165-182.

Quebec City Conference (2012), Public Policy Forum on Venture Capital and Innovation: Main conclusions.

Quebec City Conference (2014), Public Policy Forum on Venture Capital and Innovation: Main conclusions.

Rothaermel, F. T. et Thursby, M. (2005), Incubator firm failure or graduation? The role of university linkages, *Research policy*, 34: p. 1076-1090.

Schwartz, M. (2009), Beyond incubation: an analysis of firm survival and exit dynamics in the post-graduation period (Germany), *Journal of Technology Transfer*, Vol. 34, no. 4, août 2009, Pages 403-421, p. 407.

Thomas, K. (2014), « Canadian Government Announces Which Startup Accelerators Will Get Funding Under CAIP », <http://www.techvibes.com/blog/canadian-government-announces-which-startup-accelerators-will-get-funding-under-caip-2014-06-20>

Vanderstraeten, J., Matthyssens, P., van Witteloostuijn, A. (2011), *Measuring the performance of business incubators*, Faculté de l'économie appliquée, Université d'Anvers.

Verma, S. (2004), *Success Factors for Business Incubators: An Empirical Study of Canadian Business Incubators*. Eric Sprott School of Business, Université Carleton, thèse.
<https://curve.carleton.ca/system/files/etd/3e53ae0a-1536-47fe-bf15-61801227cbdf/etd_pdf/2897244706bf6a1a977d8a1b8c927d7a/verma-successfactorsforbusinessincubatorsanempirical.pdf>